

QUELQUES ASPECTS  
DU  
CAPITALISME D'ÉTAT :  
  
LES AVANCES A TAUX RÉDUIT

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 7 mars 1935, à 14 heures

PAR

**Emile GUIONIN**

Licencié ès-lettres

Lauréat de l'École des Sciences Politiques

---

*Président: M. OUALID, Professeur*

|                      |                         |                      |
|----------------------|-------------------------|----------------------|
| <i>Suffragants</i> { | MM. AFTALION,<br>PIROU. | } <i>Professeurs</i> |
|----------------------|-------------------------|----------------------|

---

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

**ROUSSEAU & C<sup>ie</sup>, Editeurs**

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (V<sup>o</sup>)

---

1935









Digitized by the Internet Archive  
in 2026



**QUELQUES ASPECTS  
DU  
CAPITALISME D'ÉTAT :  
LES AVANCES A TAUX REDUIT**

**La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver  
les opinions émises dans les thèses; ces opinions  
doivent être considérées comme propres à leurs  
auteurs.**

QUELQUES ASPECTS  
DU  
CAPITALISME D'ÉTAT :  
LES AVANCES A TAUX RÉDUIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 7 mars 1935, à 14 heures

PAR

Emile GUIONIN

Licencié ès-lettres

Lauréat de l'École des Sciences Politiques

*Président: M. OUALID, Professeur*

*Suffragants* { MM. AFTALION, { *Professeurs*  
PIROU.

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

**ROUSSEAU & C<sup>ie</sup>, Editeurs**

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1935



## INTRODUCTION

---

Il n'est peut-être pas de phénomène qui ait plus souvent retenu l'attention des économistes ou des historiens au cours des dernières années que l'extension continue des attributions de l'Etat dans les sociétés modernes. Ce fait correspond à des besoins si certains, à des tendances si fortes dans les milieux les plus divers, qu'il n'est guère de domaine où ne se manifeste à l'heure actuelle, l'action des Pouvoirs Publics. C'est dire que l'intervention de l'Etat revêt des formes très différentes suivant les pays ou même dans un pays donné, suivant l'objet auquel s'applique cette intervention. Aussi bien le but de cette étude n'est-il pas d'étudier dans son ensemble le rôle dévolu à l'Etat en matière économique, mais simplement d'examiner quelques-uns des aspects que présente à l'heure actuelle, en France, l'intervention des Pouvoirs Publics, dans le domaine financier.

Depuis longtemps déjà, mais surtout depuis la guerre, il s'est formé en France, entre divers organismes, collectivités publiques, sociétés privées, etc., d'une part et l'Etat d'autre part, des relations financières très étroites qui consistent essentiellement dans l'octroi, par l'Etat, de ressources à des groupements emprunteurs. Il y a là un ensemble de rapports que l'on peut,

semble-t-il, qualifier du nom générique de « capitalisme d'Etat » : l'Etat est fournisseur de fonds, et exerce en contre-partie une action plus ou moins directe sur des activités en apparence autonomes. Les interventions proviennent, d'ailleurs, de motifs bien différents : les unes résultent de l'exercice des plus anciennes prérogatives de la Puissance publique, telles que la construction ou l'entretien des voies de communication, les autres sont l'effet des extensions les plus récentes de l'autorité gouvernementale comme les pouvoirs reconnus à l'Etat en matière d'assurances sociales.

Mais quelle que soit leur origine, elles présentent toutes ce trait commun de ne constituer qu'une forme atténuée de l'étatisme. L'Etat collabore avec les initiatives privées, bien plus qu'il ne les supplée. Il est vrai que des relations financières une fois instituées, l'augmentation progressive du contrôle de l'Etat devient plus facile. Bien souvent, en fait, l'intervention qui ne s'était tout d'abord manifestée qu'en matière financière s'étend peu à peu. Au bout de quelque temps, les Pouvoirs Publics assurent complètement la direction du service. Le capitalisme d'Etat n'est donc souvent que la première phase d'un accroissement définitif du rôle de la Puissance publique, un simple stade intermédiaire entre la liberté complète et l'étatisation intégrale.

Ce stade comporte lui-même plusieurs degrés suivant l'importance plus ou moins grande que revêt, selon les cas, l'intervention de l'Etat. Trois formes différentes de relations peuvent à cet égard être dis-

tinguées. Tantôt l'Etat se borne à accorder un soutien momentané à un emprunteur : c'est l'avance de Trésorerie. Tantôt il collabore de façon continue à la gestion d'une entreprise d'intérêt public ; c'est la formule de l'Etat actionnaire. Tantôt il organise lui-même un système de prêts, fonctionnant d'une manière continue dans lequel il fournit les fonds et contrôle leur emploi : ce sont les avances permanentes. Ces dernières constituent seules l'objet de cette étude. Mais il importe cependant, tant pour des raisons théoriques que pour l'intelligence de cet ouvrage, de passer rapidement en revue les autres formes du capitalisme d'Etat.

\*  
\* \*

1<sup>o</sup> *Les avances de Trésorerie*, sont des sommes prêtées par le Trésor à des groupements variés tels que gouvernements étrangers, établissements privés, ayant eu besoin de l'aide des Pouvoirs Publics, organismes d'Etat, etc. Cette forme d'avance est à la fois fréquente et ancienne, dans l'histoire financière de la France. Souvent l'Etat a dû accorder son appui financier à des activités plus ou moins défailtantes et touchant, à quelque titre, à l'intérêt général. Un exemple déjà ancien est fourni à cet égard par les prêts faits à l'industrie privée en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> août 1860. Mais, cela va sans dire, c'est surtout dans les périodes de crise que le procédé de l'avance remboursable trouve ses cas les plus fréquents d'application : c'est, au cours d'une guerre ou d'une période de tension diplomatique, une nation alliée qui a un besoin de subsides immédiats pour soutenir le con-

flit ou régler des commandes de matériel ; c'est une industrie privée, occupant un nombreux personnel, une banque comptant des milliers de déposants, une grande entreprise dont le maintien est nécessaire à la défense nationale, à la prospérité économique du pays, qui subissent des difficultés mettant en question leur existence même ; dans l'un et l'autre cas, le crédit de ces divers organismes à court d'argent est épuisé, ou bien l'état du marché financier rend malaisé l'émission d'un emprunt. Les autorités responsables considèrent alors qu'il est conforme à l'intérêt général d'apporter, sous forme d'avance remboursable, une aide financière à ces débiteurs malheureux. A la lecture de ces quelques explications, il est facile de se rendre compte que la Guerre de 1914-18, puis la dépression économique commencée en 1929, ont donné lieu à de multiples interventions de cette nature.

C'est ainsi que pendant et aussitôt après les hostilités de nombreux gouvernements étrangers ont bénéficié d'avances ; durant la même période, certains industriels, de petits commerçants démobilisés ont reçu des secours sous cette forme. Plus récemment, des prêts ont été consentis à certaines colonies ayant souffert de cataclysmes, à des Etats tels que la Pologne, la Yougoslavie, la Hongrie, à des entreprises privées comme la Banque d'Alsace-Lorraine, la Banque Nationale de Crédit, la Compagnie Générale Transatlantique.

Quel que soit d'ailleurs le motif qui donne lieu à l'intervention, le procédé administratif et comptable choisi pour retracer le prêt est le même dans tous les cas. Puisqu'il s'agit d'une opération temporaire, destinée à rester isolée et devant être close au bout d'un certain délai,

il n'est pas nécessaire de créer une organisation indépendante et complexe. Mais comme, d'autre part, il s'agit d'une avance, en principe remboursable, le prêt n'est pas inscrit dans le budget de l'année courante parmi les dépenses ordinaires, réalisées à titre définitif. L'avance figure dans les écritures du Trésor et fait l'objet d'un compte spécial, permettant de l'individualiser et de la suivre jusqu'à ce que soit achevé le remboursement. Au débit du compte, sont marquées les sommes versées à l'emprunteur, au crédit, les versements effectués au fur et à mesure par ce dernier : une soustraction permet d'établir la situation exacte. Ces comptes spéciaux d'avances figurent d'ailleurs pour la plupart, dans les annexes des budgets annuels afin d'être mis sous les yeux des membres du Parlement. Leur ouverture ne peut être décidée, sauf dans des cas exceptionnels, que par une loi et ils sont également soumis, en principe, au contrôle parlementaire.

Il semble donc que toutes les précautions aient été prises pour éviter que les comptes spéciaux d'avances n'occasionnent des pertes au Trésor Public. Les résultats montrent cependant qu'il n'en est rien : au point de vue financier, le plus souvent, les avances consenties ne sont pas remboursées soit en totalité soit en partie et le Trésor doit supporter le découvert ainsi créé. Au point de vue administratif, les règles établies pour l'ouverture de ces comptes et pour leur contrôle sont fréquemment tournées : même exactement respectées, elles ne pourraient d'ailleurs suffire à empêcher tout abus, car les excès constatés tiennent moins à la procédure suivie qu'au caractère même des avances.

Lorsque l'Etat consent, par l'intermédiaire du Trésor, un prêt à un organisme quelconque, Etat, collectivité, entreprise privée, il se trouve presque toujours en présence d'un débiteur qui n'a pu découvrir nulle part ailleurs un prêteur pour lui avancer les sommes nécessaires ; dans certains cas, il s'agit d'un Etat ou d'une collectivité publique dont les ressources fiscales sont insuffisantes et le crédit épuisé ; dans d'autres circonstances, il s'agit d'une entreprise privée menacée de faillite.

Envisagé donc non plus comme cas théorique, mais sous son aspect pratique, le prêt consenti par l'Etat paraît singulièrement aventureux et le remboursement extrêmement problématique. De fait, la plupart des avances faites après la guerre ou durant la crise n'ont pour l'instant pas encore été remboursées. Aussi est-il possible de tirer de ces exemples récents quelques considérations sur le procédé de l'avance lui-même.

L'avance de Trésorerie constitue en réalité le plus souvent une dépense définitive et non pas un versement temporaire, précédant de quelque temps une recette correspondante. A ce titre, elle devrait, en bonne logique, prendre place dans l'ensemble des crédits budgétaires et non pas être prélevée sur les ressources du Trésor.

Considérée d'un point de vue économique beaucoup plus général, l'avance n'a, assez fréquemment, qu'une durée relativement brève et fait place à des formes d'intervention beaucoup plus marquées. En effet, si l'entreprise débitrice ne peut rembourser le prêt qui lui a été consenti, l'Etat accentue son contrôle. Ou bien il assume lui-même l'exploitation ou bien, plus fréquemment, il collabore au fonctionnement de l'affaire en tant qu'associé.

\*  
\* \*

Le régime de l'Etat actionnaire ou obligataire constitue une forme beaucoup plus complexe et beaucoup plus récente que la précédente, de l'intervention des Pouvoirs Publics en matière financière. C'est une forme plus récente puisqu'elle est seulement apparue en France, depuis la guerre, avec la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique <sup>1</sup>. C'est une forme beaucoup plus complexe car les rapports qui existent entre l'Etat et la compagnie dont l'Etat détient les actions ont un caractère permanent et sont définis par des textes précis et nombreux.

Ce régime constitue une sorte d'essai de conciliation entre les procédés ordinaires de gestion du droit privé et l'exploitation directe par l'Etat. Bien des raisons à la fois théoriques et pratiques expliquent sa naissance et son extension actuelle. Depuis longtemps, le système de la régie directe était en France l'objet de critiques sévères. Bien souvent, la routine des entreprises d'Etat, le manque d'initiative et le défaut de responsabilité dont faisaient preuve leurs dirigeants, leur caractère dispendieux, leur comptabilité complexe, avaient été signalés. Ces vices, pour avoir toujours existé, n'en apparaissaient pas moins plus évidents au lendemain de la guerre qui avait entraîné une extension considérable des attributions de l'Etat. Pour remédier à ces inconvénients, plusieurs solutions étaient alors proposées et furent d'ailleurs concurremment essayées : tout d'abord, celle de

1. On peut citer, hors de France, comme exemple plus ancien, celui des actions de la Compagnie Internationale du Canal de Suez, détenues par le Gouvernement du Royaume-Uni.

l'office qui conserve le principe de l'exploitation par l'Etat mais comporte la création d'un organisme autonome, géré suivant les habitudes du commerce, en second lieu celle de la participation financière. Dans ce dernier système, la société commerciale privée subsiste et assure l'exploitation ; mais l'Etat investit des capitaux dans l'entreprise ou fait apport à celle-ci d'avantages non évaluables en argent ; il reçoit en échange des titres qui lui donnent le droit d'être appelé au partage des bénéfices ; en outre, il est représenté au Conseil d'Administration et participe à la gestion. Ainsi grâce au concours de l'Etat peuvent être assurés des services d'intérêt général, qui en raison de leur importance, des pouvoirs spéciaux qu'ils nécessitent ne seraient pas effectués, sans cette intervention ; et, en outre, ce même intérêt général se trouve être efficacement défendu au sein de l'organisme délibérant, par les représentants de l'Etat.

Les circonstances devaient permettre d'appliquer fréquemment un système que de sérieuses raisons logiques semblaient déjà recommander. Ce furent tout d'abord au lendemain de la guerre l'extension considérable du domaine industriel de l'Etat, réalisée par les traités de paix, et par l'exécution de travaux d'outillage national qui paraissaient alors indispensables : plus récemment, la crise économique rendit nécessaire la réorganisation de plusieurs entreprises de grande importance et permit ainsi d'accroître encore le nombre des participation financières de l'Etat <sup>1</sup>.

1. Sur toute cette question, consulter outre les ouvrages et les thèses publiés en la matière, les deux excellents articles parus sous la signature XXX dans la *Revue Politique et Parlementaire*, numéros de mars et d'avril 1933, p. 454, et p. 61).

Sans s'attacher à l'ordre chronologique, il est possible de classer en trois catégories, comme l'a fait l'auteur anonyme des articles cités en note, les diverses causes qui ont permis la naissance puis provoqué le développement du portefeuille mobilier de l'Etat :

a. *Des causes politiques* : Des organismes d'Etats ont reçu une autonomie administrative et financière ; ils ont pris des participations dans d'autres entreprises. On peut notamment citer les participations acquises par les Mines de potasse d'Alsace et par les Mines de la Sarre, par les Chemins de fer de l'Etat et par ceux d'Alsace-Lorraine. Dans d'autres cas, l'Etat a cédé certains droits qu'il tenait des traités à des entreprises privées. Il a en outre fourni une partie du capital de ces sociétés par l'intermédiaire d'offices autonomes tels que l'Office National des Combustibles Liquides et l'Office National de la Navigation.

b. *Des causes économiques*, comme la nécessité qui incombe à l'Etat de collaborer à l'équipement économique du pays ou de faciliter le fonctionnement des services publics dont le rendement financier est parfois peu satisfaisant. La première considération est à l'origine des dispositions de la loi de 1919 sur l'énergie hydraulique et des lois du 11 août 1920 et du 19 juillet 1922 sur le transport de l'électricité dans les régions libérées, puis dans le reste de la France. La seconde explique l'intervention de l'Etat dans certains services maritimes postaux comme dans les transports aériens. Dans ce dernier cas, notamment, il est bon de rappeler que l'Etat a fourni 25% du capital de la Compagnie Air-France.

c. *Des causes financières* : c'est-à-dire le désir de sauvegarder des entreprises financières traversant de très sérieuses difficultés. Il est possible de citer, à titre d'exemple, dans ce domaine la réorganisation de la Banque Nationale de Crédit sous le nom de Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie, et la transformation de la Compagnie Générale Transatlantique. En vertu de la loi du 20 juillet 1933, cette société devient presque complètement un organisme d'Etat puisqu'il sera réservé à celui-ci, lors de chaque émission d'actions nouvelles, une part telle que la majorité des voix lui sera assurée.

Quelle que soit, d'ailleurs, l'origine de la participation, l'Etat exerce sur la gestion de l'affaire un contrôle dont la forme varie suivant l'importance du concours apporté. En principe, il est représenté par des administrateurs lorsqu'il est actionnaire, par des commissaires du gouvernement lorsqu'il n'a fait que consentir des avances ou lorsqu'il se borne à participer aux bénéfices. Mais ce n'est pas une règle absolue. Il est bon de remarquer également que le nombre des représentants de l'Etat n'est pas toujours exactement proportionnel à l'importance de la participation. Parfois il est prévu que ce nombre ne pourra être inférieur à un certain minimum.

Malgré les assez nombreuses applications qu'a reçues jusqu'à présent la formule de l'Etat actionnaire, il est encore trop tôt, semble-t-il, pour porter une appréciation d'ensemble sur ce système de gestion. Les expériences sont encore trop récentes et les textes ne contiennent pas toujours exactement les mêmes dispositions. Certaines critiques, cependant, se sont faites jour. Les unes,

il est vrai, ne sont pas particulières à ce procédé d'exploitation, elles visent toute intervention de l'Etat, dans le domaine économique. D'autres, insistent sur le manque d'aptitudes commerciales dont feraient preuve les administrateurs d'Etat, sur leur trop grande indépendance vis-à-vis de leur mandant ou sur leur absence de responsabilité. D'autres, enfin, sans concerner les résultats déjà connus, se bornent à constater les atteintes portées par la formule de l'Etat actionnaire au droit commun des sociétés commerciales ordinaires.

Ces diverses observations contiennent certainement une part de vérité. Il est d'ailleurs possible de remédier à certains des inconvénients signalés en modifiant la rédaction de quelques textes. Mais, même en admettant que la plupart de ces défauts soient inhérents au système lui-même, il n'en reste pas moins que la formule de l'Etat actionnaire constitue une tentative très intéressante de collaboration entre les activités privées et l'Etat pour la gestion de certains services publics.

\*  
\* \*

3° La troisième forme du capitalisme d'Etat comprend ce qu'il est possible d'appeler « les avances permanentes », c'est-à-dire les prêts consentis d'une façon permanente par l'Etat, certains organismes d'Etat, ou par la Caisse des Dépôts et Consignations avec l'intermédiaire de l'Etat, à diverses activités d'intérêt général. Ces avances se rapprochent et se différencient à la fois, et des avances de Trésorerie et des participations financières.

Comme les premières, elles constituent des prêts rem-

boursables. Mais alors que les avances effectuées par le Trésor sont temporaires et exceptionnelles, cette nouvelle sorte d'avances offre un caractère permanent : des ressources spéciales sont affectées à la réalisation des prêts, un chiffre minimum d'avances est prévu pour chaque année, les sommes remboursées par les premiers emprunteurs servent à consentir de nouveaux prêts. Pour assurer l'exécution de cette suite continue d'opérations, il existe une organisation administrative plus ou moins complexe ; cette nouvelle caractéristique constitue une seconde dissemblance d'avec les avances de Trésorerie, ces dernières ne comportant pas le plus souvent la création d'un organisme autonome.

Les différences qui séparent les avances permanentes des participations financières sont, semble-t-il, encore plus marquées. Sans doute, dans l'un et l'autre cas, l'Etat collabore avec des activités privées. Mais dans la formule de l'Etat actionnaire, les représentants des Pouvoirs Publics n'ont pas toujours un rôle prépondérant ; ils doivent tenir compte de tous les intérêts représentés au Conseil d'Administration, ceux des capitalistes privés, ou d'autres collectivités publiques. Avec le procédé de l'avance permanente, l'Etat exerce une véritable suprématie : c'est l'Etat qui crée les cadres du service, en dirige le fonctionnement, en permet et en assure l'existence. Ce caractère tient à la nature même des activités secourues au moyen d'avances : alors que les participations financières ont toutes, pour origine, une raison d'ordre économique, le désir d'exploiter une richesse susceptible de procurer un revenu, les prêts ont un caractère beaucoup plus social qu'économique : l'Etat

ne participe pas à l'exploitation d'un service rémunérateur, il vient en aide à des activités intéressantes, qui, sans cette intervention, ne pourraient s'exercer. Cette observation s'applique aux divers cas d'avances permanentes existant à l'heure actuelle, notamment au Crédit Agricole mutuel, au Crédit Maritime mutuel, au Crédit accordé aux petits industriels, aux petits commerçants, aux artisans, aux facilités consenties aux constructeurs d'habitations à bon marché, etc... Tous ces prêts de caractère social, sont, d'ailleurs, d'une origine peu ancienne. Ils ont pris naissance depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et se sont beaucoup développés au cours des dernières années. Cette extension récente tient à des causes d'ordregénéral, à la fois financières et sociales, suppose une organisation complexe, pose des problèmes pour l'avenir. C'est dire que les raisons du développement de ces prêts, l'organisation actuelle de ceux-ci, les appréciations dont ils sont l'objet, seront successivement examinées dans les trois parties de cette étude.

---



PREMIERE PARTIE

---

**Causes du développement  
des Prêts Sociaux**



## HISTORIQUE

---

Il semble, au premier abord, difficile de prétendre qu'il y ait eu un plan d'ensemble pour organiser les divers systèmes d'avances permanentes. Ce sont, au contraire, des raisons particulières qui expliquent l'institution, puis l'extension de chaque catégorie de prêts sociaux : c'est pour subvenir à tel besoin précis, venir en aide à telle activité spéciale que l'Etat est intervenu. Puis le système, une fois créé, s'est développé suivant ses règles propres, au gré des circonstances, en conservant de multiples différences avec les organisations voisines. L'existence, dans chaque cas, de textes multiples et disparates en fait foi. Il faudrait, cependant, malgré les apparences, se garder d'une généralisation trop hâtive. Fréquemment, les différences primitives existant entre les divers services lors de leur création, se sont atténuées au cours de leur évolution respective ; lorsqu'elles subsistent, elles ne parviennent plus à dissimuler des analogies très réelles.

A défaut de plan d'ensemble, se reconnaît donc l'action de causes d'ordre général : la création d'organismes similaires réalisée presque au même moment, leur développement parallèle au cours d'une période de quarante années montrent bien la véracité de cette assertion. A dire vrai, l'institution des divers systèmes d'avances permanentes est le fruit des préoccupations sociales com-

munes dont s'est inspiré le législateur depuis le début du siècle. Elle suppose en outre l'existence de ressources adéquates qui permettent de réaliser, sans danger pour les finances publiques, les idées généreuses du législateur. Il est donc possible, semble-t-il, de distinguer deux causes principales, l'une financière, l'autre sociale.

1<sup>o</sup> *Cause financière.* Il faut, tout d'abord, signaler dans ce domaine, le développement de certaines ressources fiscales d'un caractère un peu spécial. Ce sont les recettes provenant de diverses taxes sur le jeu : prélèvement sur le produit du pari mutuel dans les champs de courses ou en dehors des champs de courses, prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos, impôt sur les jeux de hasard dans les cercles. Il a paru bon au législateur d'affecter ces sommes prélevées sur des formes incontestables du luxe à des œuvres d'un caractère social. Certains de ces produits sont uniquement affectés à des subventions, mais certains autres tels que le produit des jeux dans les casinos et l'impôt sur les jeux de hasard dans les cercles servent à consentir des avances.

Une autre ressource d'un caractère non fiscal, bien plus importante que les précédentes, est également utilisée pour effectuer des prêts : c'est le produit des redevances de la Banque de France et le montant des bénéfices versés à l'Etat par cet établissement : les sommes provenant de cette source sont allées constamment en augmentant, du fait des lois successives qui ont réglé les rapports entre l'Etat et l'Institut d'Emission ; à chaque renouvellement du privilège reconnu à cet établissement en matière d'émission, l'Etat a, en effet, aggravé à son profit les engagements pris par la Banque de France en la matière,

L'augmentation des redevances versées par l'Institut d'Emission est une cause certaine du développement des prêts sociaux. Mais cette extension est, sans aucun doute, due principalement à l'énorme accroissement de capitaux dont l'Etat assume la conservation et le placement, c'est-à-dire au rôle de plus en plus considérable pris par la Caisse des Dépôts et Consignations.

2° *Cause sociale.* Mais si l'existence de certaines ressources a rendu possible l'augmentation des opérations d'avances, la création de ces dernières provient incontestablement de la volonté témoignée par le législateur d'accorder un appui de plus en plus grand à certaines formes d'activité. On retrouve donc ici l'influence des idées doctrinales qui expliquent, dans un domaine voisin et à la même époque, la généralisation des lois d'assistance et de prévoyance, en résumé, le développement même de toute la législation sociale. Il convient donc de rechercher quelles conceptions ont guidé, en la matière, l'action du législateur et en outre quelles raisons l'ont amené à choisir entre divers modes d'intervention, également possibles, le système de l'avance.

La première partie comportera donc les chapitres suivants :

*Chapitre I.*— L'augmentation continue des capitaux confiés à l'Etat.

*Chapitre II.* — Les problèmes que soulève le placement des capitaux confiés à la Caisse des Dépôts et Consignations.

*Chapitre III.* — L'évolution des conceptions en ce qui concerne la participation financière de l'Etat.

*Chapitre IV.* — Les formes de la participation financière de l'Etat.

## CHAPITRE PREMIER

---

### **L'AUGMENTATION CONTINUE DES CAPITAUX CONFIES A L'ETAT**

---

Bien avant d'être prêteur, l'Etat a été dépositaire de fonds. Depuis longtemps, il a reçu des sommes dont il doit assurer la conservation et le placement. Ce n'était pas, semble-t-il, sans risque pour les déposants, sans grave responsabilité pour lui-même que l'Etat exerçait ainsi un rôle dévolu, d'ordinaire, à des entreprises privées. Il était à craindre, en effet, que les Pouvoirs Publics utilisent pour payer les dépenses courantes l'argent à eux confié par le public. Un tel danger cependant a pu être évité.

Jamais, en fait, il ne s'est produit aucune confusion entre les ressources nécessaires au fonctionnement des services publics et les capitaux déposés par des tiers, entre les attributions fondamentales de la Puissance Publique et les fonctions économiques qu'elle assume à titre accessoire. C'est, en effet, non pas directement, mais par l'intermédiaire d'un organisme autonome, la Caisse des Dépôts et Consignations que l'Etat gère les sommes dont il a reçu la garde. Etudier l'augmentation

constante des capitaux confiés à l'Etat, c'est donc examiner le rôle primitif de la Caisse des Dépôts et Consignations et son développement progressif, puis rechercher les causes de cette extension.

\*  
\* \*

C'est précisément pour restaurer le crédit public, et fournir des garanties aux capitalistes privés qu'au lendemain des guerres de l'Empire, le gouvernement de la Restauration décida, sur l'initiative de Corvetto, de fonder la Caisse des Dépôts et Consignations : ce fut l'objet de l'art. 110 de la loi de finances du 28 avril 1816. Pour atteindre ce résultat, une indépendance à peu près complète fut reconnue à la Caisse.

L'organisation administrative, créée à cette lointaine époque, subsiste presque telle quelle aujourd'hui. Dans les règles qui fixent le recrutement du personnel dirigeant de la Caisse se retrouvent les préoccupations des auteurs de la loi de 1816 et des gouvernements successifs.

Certes, le directeur général est désigné par décret, mais une fois nommé, il ne dépend plus que de la Commission de Surveillance de la Caisse et ne peut être révoqué que sur avis motivé de cette commission. Celle-ci ne comprend elle-même qu'une seule personne désignée directement par le Gouvernement : le directeur du Mouvement Général des Fonds. Les autres membres sont élus par leurs corps respectifs : Chambre des Députés, Sénat, Cour des Comptes, ou siègent à la Commission, en raison des fonctions qu'ils occupent : gouverneur de la Banque

de France, président de la Chambre de Commerce de Paris. Le directeur général a des pouvoirs très étendus : il est seul responsable de la gestion financière de l'établissement ; sous sa dépendance est placé le Caissier général de la Caisse. Ce dernier est, en outre, soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes. De plus, tous les ans, un rapport sur les opérations de l'exercice est déposé sur le bureau des Chambres par la Commission de Surveillance.

Tout est donc établi, dans l'organisation administrative, afin que le gouvernement ne puisse intervenir directement dans le fonctionnement de la Caisse.

Ainsi organisée, la Caisse des Dépôts paraissait pouvoir exercer convenablement les fonctions que lui reconnaissait la loi. Comme son nom l'indique, la Caisse devait exclusivement recevoir en garde les dépôts et les consignations. Ces noms désignent une masse de fonds d'origine diverse qu'il paraît utile de décrire en quelques mots. Les dépôts sont, les uns volontaires, les autres obligatoires. Les premiers sont faits au gré des particuliers : ils sont peu importants car la Caisse n'accorde que des facilités restreintes aux déposants. Les dépôts obligatoires atteignent un montant beaucoup plus élevé ; ils sont effectués, en vertu de la loi, par les notaires, séquestres, liquidateurs et autres mandataires de justice ainsi que par les établissements publics. Quant aux consignations, elles comprennent, comme s'exprime l'Instruction Générale du 1<sup>er</sup> décembre 1927, « les dépôts au profit d'un tiers qui n'est pas encore déterminé ou dont le droit n'est pas encore définitivement établi » ; ce sont des consignations judiciaires, lorsqu'elles sont faites par

autorité de justice, ou des consignations administratives telles que les cautionnements effectués par les soumissionnaires de travaux publics ou de fournitures.

La réception de toutes ces sommes, leur conservation constituaient primitivement le but unique de la Caisse. Mais le rôle de cet organisme n'allait pas tarder à s'étendre, à augmenter constamment au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et surtout au cours des années récentes, pour faire en définitive de cet établissement le plus grand détenteur de capitaux de la France entière. Au 31 décembre 1932, l'ensemble des fonds détenus directement par la Caisse ou gérés par elle pour le compte des Services spéciaux atteignaient 86.751 millions de francs. Dans ce total, les dépôts et consignations proprement dits ne représentaient qu'une faible fraction.

Mais si l'importance financière de la Caisse des Dépôts s'est trouvée ainsi considérablement augmentée, il faut bien préciser que l'organisation administrative de cet établissement n'a pas été modifiée depuis l'origine. C'est, au contraire, en raison de son indépendance même que la Caisse a pu assumer un rôle plus important.

Dirigée avec prudence, ayant traversé sans dommage les crises politiques et financières qui ont marqué l'histoire de la France durant le XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup>, elle a réussi à remplir ses attributions à la satisfaction de tous et a, en conséquence, bénéficié de la confiance du législateur et du public.

\*  
\* \*

De fait, chaque intervention nouvelle de l'Etat dans le domaine de la prévoyance sociale, chaque extension des

lois déjà existantes ont marqué une augmentation des fonctions reconnues à la Caisse. L'organisation de la prévoyance libre, tout d'abord, l'institution de la prévoyance obligatoire ensuite ont, l'une et l'autre, eu à cet égard des résultats identiques.

La Caisse reçoit tout d'abord les fonds libres des Caisses d'Épargne ordinaires. Organisées par la loi du 5 juin 1835 les Caisses d'Épargne constituent dans chaque localité, des établissements d'utilité publique chargés de recevoir les disponibilités de la petite et de la moyenne épargne : elles sont indépendantes les unes des autres, mais l'intervention de la Caisse des Dépôts assure l'unité de vues dans la gestion des sommes déposées. La Caisse centralise en effet les capitaux et effectue les placements. Toutes les Caisses d'Épargne ordinaires lui versent leurs fonds libres qui sont placés par elle suivant sa propre initiative : elle touche l'intérêt de ces placements, en verse la majeure partie aux Caisses d'Épargne qui, elles-mêmes, le portent au compte de leurs déposants, le reste servant à constituer un fonds dit de réserve et de garantie. Il existe ainsi deux comptes distincts au passif du bilan de la Caisse : celui des Caisses d'Épargne qui atteignait au 31 décembre 1933 : 35.363.551.139 fr. 99, et celui du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Épargne qui se montait à la même date à 2.541.934.190 fr. 39. La création de la Caisse Nationale d'Épargne en 1881 allait encore accroître la part prise par la Caisse des Dépôts dans la gestion de l'épargne française : ce dernier organisme reçoit en effet les fonds libres de la Caisse d'Épargne Postale et en assure le placement tout comme pour les Caisses d'Épargne ordinaires.

Il faut noter, cependant, que dans ce dernier cas, la Caisse des Dépôts n'agit que pour le compte et sur l'avis de la Caisse Nationale d'Epargne : cette dernière d'ailleurs ne figure pas dans les comptes propres de la Caisse, mais dans les « Services spéciaux » gérés par elle.

Par ailleurs, la Caisse des Dépôts reçoit les fonds libres des sociétés de secours mutuels, ainsi que les sommes et valeurs affectées au service des pensions de retraites attribuées à leurs adhérents. Il y a là un ensemble de capitaux qui s'élevait presque à 845 millions de francs, à la fin de 1933.

Mais surtout la Caisse des Dépôts assure la gestion des capitaux de trois grands établissements d'assurance et de prévoyance fondés au cours du XIX<sup>e</sup> siècle : la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, la Caisse Nationale d'Assurance en cas d'accidents, la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès. Le premier de ces organismes, créé en 1850, a pour but d'assurer des rentes viagères à capital réservé ou à capital aliéné aux personnes ayant effectué des versements. Les deux autres caisses datent du second Empire : la Caisse Nationale d'Assurances effectue comme une compagnie privée ordinaire les diverses opérations d'assurances sur la vie et en cas de décès. Quant à la Compagnie Nationale d'Assurance en cas d'accident, elle devait primitivement servir des rentes viagères aux personnes victimes d'accidents du travail, ayant au préalable contracté une assurance et versé des cotisations modiques. Ces opérations, prévues par la loi du 11 juillet 1868, constituaient une des formes de la prévoyance libre, à laquelle seuls se livraient les ouvriers économes. Elles continuent, d'ail-

leurs, à être effectuées par la Caisse Nationale d'Assurance en cas d'accidents. Mais les attributions de cet établissement ont été considérablement augmentées lors de l'application de la loi de 1898 sur les accidents du travail ; depuis cette loi, la Caisse peut être choisie par les chefs d'entreprise pour contracter une assurance contre les accidents dont peuvent être victimes leurs ouvriers.

La loi de 1898 instituait en outre un fonds de garantie des accidents du travail, géré par la Caisse Nationale des Retraites, destiné à verser les indemnités aux victimes d'accidents lorsque les débiteurs légaux de ces sommes font défaut ; à ce fonds, créé pour la métropole, sont venus s'ajouter depuis lors, des fonds de garantie pour la Tunisie et pour le Maroc.

La loi de 1898 constituait une première tentative faite pour introduire dans un domaine limité la prévoyance obligatoire. Cette dernière devait être étendue par des lois subséquentes qui ont, en même temps, accru les fonctions de la Caisse des Dépôts. Ce fut tout d'abord la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes demeurée sans grande application : dans le système créé par cette loi, la Caisse des Dépôts centralisait le produit de la vente des timbres-retraites et effectuait le placement de ces fonds sur l'indication des caisses intéressées. C'est une organisation analogue qu'ont prévue les divers textes réglementant la matière des Assurances Sociales ; la Caisse des Dépôts centralise le produit de la vente des timbres, les répartit entre les diverses caisses d'assurances sociales, reçoit les fonds libres de ces caisses, et surtout place des capitaux soit librement

soit sur la désignation des caisses elles-mêmes <sup>1</sup>. Les fonds provenant des cotisations d'Assurances Sociales sont allés en augmentant au cours des premières années d'application de la loi ; l'excédent des sommes reçues par la Caisse au titre des Assurances Sociales avait atteint 2.675 millions pour l'année 1931 ; pour l'année 1932, l'excédent des recettes sur les dépenses des divers organismes d'assurances sociales s'était monté à 3.709 millions de francs et les emplois de fonds pour le compte des mêmes organismes avaient porté sur 2.675 millions.

Tels sont les principaux organismes institués en matière de prévoyance libre ou obligatoire dans le fonctionnement desquels intervient la Caisse des Dépôts. Mais dépendent en outre de cette dernière plusieurs fonds de moindre importance qui n'en comprennent pas moins des capitaux d'un montant fort élevé. Tels sont notamment : le fonds spécial de retraites des établissements industriels de l'Etat, la Caisse intercoloniale de retraites, instituée en faveur des fonctionnaires coloniaux européens du cadre local, le fonds de prévoyance de l'aéronautique, le fonds de rééducation des mutilés.

L'Etat ne s'est pas contenté de créer des organismes placés sous la dépendance plus ou moins étroite de la Caisse ; il a sans cesse étendu les attributions de ces établissements, et par là même augmenté les sommes confiées à la Caisse des Dépôts. Déjà, on l'a vu, la loi de 1898 sur les accidents du travail a considérablement accru le champ d'action de la Caisse Nationale d'Assu-

1. Ces dernières dispositions ont été modifiées par le décret du 15 mai 1934 qui sera étudié ultérieurement.

rance en cas de décès et celui de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. La législation des Assurances Sociales a eu un résultat analogue pour ce dernier établissement, puisqu'en vertu de la loi de 1930, la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse sert de caisse de capitalisation pour tous les assurés n'ayant pas fait le choix d'une autre caisse. De même, la législation sur les habitations à bon marché a augmenté le volume de la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès. Le Rapport de la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts pour l'année 1930 constatait, en effet, que le gros accroissement des opérations, réalisé cette année-là provenait du développement des prêts consentis aux organismes d'habitations à bon marché et de crédit immobilier, chaque emprunteur étant tenu de contracter une assurance auprès de la Caisse Nationale. Il y a là une répercussion assez curieuse des opérations de prêts sur les opérations d'assurance, l'augmentation des avances amenant automatiquement des rentrées de fonds à la Caisse des Dépôts.

Un procédé quelque peu différent a permis d'augmenter également le montant des capitaux gérés par la Caisse. Au lieu de confier à celle-ci ou à ses annexes de nouvelles fonctions, le législateur s'est parfois contenté d'augmenter l'importance numérique des opérations déjà effectuées par elles. Dans cet ordre d'idées, il faut citer en premier lieu les dispositions législatives qui ont successivement relevé le maximum des comptes de dépôts dans les Caisses d'Epargne.

Deux maxima avaient été originellement prévus, en la matière, l'un réglant le crédit total de chaque compte,

l'autre ayant trait au montant des versements annuels. Le second fut supprimé par la loi du 27 mars 1916. Le premier subsiste encore mais a été porté à un chiffre relativement élevé. Il fut d'abord fixé à 3.000 fr., puis fut réduit, pour être ramené à 3.000 fr. par la loi du 29 juillet 1916. La loi du 18 octobre 1919 le porta à 5.000 fr. celle du 5 avril 1925 à 7.000 fr., celle du 20 août 1926 à 12.000 fr., enfin celle du 31 mars 1931 (art. 61), à 20.000 fr. et même à 100.000 fr. pour les sociétés de secours mutuels et les institutions autorisées à cet effet. Encore, lors de la discussion de ce dernier texte, la Commission des finances de la Chambre, avait-elle proposé 30.000 fr. et certains amendements avaient même demandé 40.000 et 50.000 fr. Pareillement, le décret du 29 décembre 1929 avait porté à 200.000 fr. le maximum des assurances pouvant être contractées à la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès.

Il est facile de concevoir les répercussions qu'ont eues de telles dispositions sur le volume des capitaux confiés à la Caisse des Dépôts. L'effet de ces mesures a toutefois été d'autant plus sensible qu'il s'est trouvé renforcé par suite des circonstances et de la confiance dont le public français a toujours fait preuve à l'égard de la Caisse des Dépôts.

Il convient de remarquer, d'ailleurs, que la formule des Caisses d'Epargne, celle des retraites pour la vieillesse et celle des assurances sur la vie sont particulièrement bien adaptées à la nature de l'épargne nationale. Composé principalement de petits et de moyens capitalistes, le public français constitue une clientèle fidèle et nombreuse pour les établissements qui admettent des versements modiques. Par ailleurs, le caractère prudent des épar-

gnants écarte ceux-ci de tout placement quelque peu aventureux : aussi préfèrent-ils souvent confier leurs économies aux Caisses d'Epargne qui assurent avant tout la conservation de leur capital et leur évitent, par surcroît, le souci de choisir, dans l'ensemble des valeurs cotées en bourse, un titre à acquérir. La confiance qu'a l'épargnant dans la signature de l'Etat, sa prédilection pour les placements en fonds publics constituent de nouvelles raisons qui expliquent le succès de ces établissements. Au reste, le relèvement du maximum des comptes, signalé plus haut, a pour effet d'élargir sans cesse le champ d'action des caisses : la toute petite épargne ne forme plus leur clientèle exclusive, elles reçoivent en outre les fonds de capitalistes plus importants.

Si, par ailleurs, le progrès naturel de la fortune publique amène en temps de prospérité une progression constante des dépôts, les périodes de crise économique sont loin d'entraîner un arrêt de ce mouvement ; souvent, au contraire, elles en précipitent le débit. Tel a été notamment le résultat, tout au moins à ses débuts, de la dépression qui sévit actuellement sur le monde<sup>1</sup>.

Certes, le montant des ressources annuellement épargnées a dû diminuer dans d'importantes proportions ; mais l'action de ce phénomène a été compensée et au-delà par l'intervention d'autres facteurs.

Tout d'abord la baisse des valeurs boursières, l'absence des dividendes distribués par de nombreuses sociétés industrielles, ont incité les capitalistes à porter leurs fonds dans les Caisses d'Epargne, placement qui a

1. La crise budgétaire qui a résulté de la crise économique a complètement renversé le mouvement. Les retraits l'ont emporté sur les dépôts. Voir à ce sujet, la 3<sup>e</sup> partie de cette étude.

le double avantage de faire échapper le capital à tout risque de dépréciation et de procurer en outre un intérêt assez élevé. Les épargnants ont, de plus, la certitude de pouvoir retirer rapidement, s'ils le désirent, les sommes déposées. Par ailleurs, certains industriels et commerçants n'ayant, en raison du marasme des affaires, aucun emploi pour leurs disponibilités, ont confié celles-ci aux Caisses d'Epargne, pour profiter eux-mêmes de l'intérêt élevé versé aux déposants <sup>1</sup>. Aussi le rapport fait au nom de la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts pour l'année 1931, attribuait-il une bonne part de l'augmentation formidable des capitaux gérés par la Caisse au cours de cet exercice, « à la contraction économique universelle, génératrice d'une extrême réserve des capitaux ». Et le même rapport poursuivait ainsi : « Assurés de trouver dans des conditions exceptionnelles de sécurité un intérêt variant de 3,25 à 3,75 % selon les Caisses d'Epargne, à une époque où la rémunération de l'argent à court terme, était minime, les déposants ont profité largement des avantages qui leur étaient offerts ».

Quelques chiffres montreront combien cette proposition est fondée :

| Années | Excédents de dépôts :        |                            |
|--------|------------------------------|----------------------------|
|        | Caisses d'Epargne ordinaires | Caisse Nationale d'Epargne |
|        | francs:                      | francs:                    |
| 1927   | 2.814.862.537, 29            | 1.966.400.000              |
| 1928   | 2.736.269.458, 97            | 2.144.200.000              |
| 1929   | 1.580.320.651, 48            | 2.194.000.000              |
| 1930   | 2.399.068.093, 82            | 2.943.000.000              |

1. Il convient d'ailleurs de remarquer que, même abstraction faite de l'influence exercée par la crise, le seul relèvement du maximum des dépôts a conduit certains chefs d'entreprise à utiliser les Caisses d'épargne pour le service de leur caisse.

Puis le mouvement s'accélère en 1931, sous l'influence de la crise et de la loi du 31 mars 1931 :

|      |               |               |
|------|---------------|---------------|
| 1931 | 5.606.000.000 | 5.005.000.000 |
|------|---------------|---------------|

Puis il se ralentit à nouveau :

|                   |               |               |
|-------------------|---------------|---------------|
| 1932 <sup>1</sup> | 2.273.000.000 | 2.295.000.000 |
|-------------------|---------------|---------------|

Par ailleurs, les excédents de recettes de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ont atteint 995 millions de francs pour l'année 1931 et 863 millions pour l'année 1932, tandis que ceux de la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès, pendant les deux mêmes exercices, ont été respectivement de 260 millions et de 183 millions de francs.

\*  
\* \*

Ainsi, l'action de la législation, l'effet des circonstances, joints à la confiance du public, expliquent le développement considérable pris par la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est d'ailleurs, comme doivent le faire supposer les observations qui précèdent, au cours des dernières années que ce développement a été le plus rapide. L'accroissement total des fonds gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations qui avait été de 7.882 millions de francs en 1928, de 7.923 millions en 1929, de 10.506 millions en 1930, atteint 18.518 millions au cours de 1931 ; il diminue durant l'année 1932 pour n'être plus que de 10.093 millions de francs, l'en-

1. Mais en 1933 le mouvement se renverse. Les excédents de retraits atteignent 317 millions dont 138 pour les Caisses d'Epargne ordinaires et 179 pour la Caisse d'Epargne postale.

semble des capitaux confiés à la Caisse formant, comme il a été dit plus haut, au 31 décembre 1932, une somme de près de 87 milliards de francs.

Si la possession d'une pareille masse de capitaux confère à la Caisse des Dépôts et Consignations une place prééminente dans l'économie française, sa gestion pose des problèmes difficiles, d'autant plus malaisés à résoudre que le développement de la Caisse a été réalisé dans un laps de temps plus court.

---

## CHAPITRE II

---

### **LES PROBLEMES QUE SOULEVE LE PLACEMENT DES CAPITAUX CONFIES A LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS**

---

La gestion des fonds confiés à la Caisse des Dépôts comporte deux grands problèmes de nature différente qui correspondent aux deux catégories de capitaux reçus par cet établissement. En premier lieu, cet organisme doit conserver des liquidités suffisantes pour faire face aux retraits concernant les capitaux remboursables à vue ou à très courte échéance. Ces sommes formaient un total considérable : à la fin de 1932, elles atteignaient 58 milliards. La Caisse doit posséder des disponibilités représentant une proportion raisonnable de ce chiffre. Aussi s'est-elle efforcée au cours des dernières années d'accroître sans cesse ses ressources immédiates de trésorerie ; à cet effet, elle a augmenté son encaisse, développé ses dépôts au Trésor et à la Banque ainsi que ses placements à très court terme.

Mais le problème de la liquidité n'existe que pour une partie, très importante, il est vrai, des fonds détenus par la Caisse. Le reste représente des capitaux exigibles

à plus ou moins longue échéance, portant intérêt ou devant servir à constituer des rentes. Le problème qui se pose à leur sujet est un problème d'investissement : la Caisse des Dépôts doit effectuer des placements à long terme, à la fois sûrs et productifs de revenus suffisants. Il y a là une double difficulté dont la solution paraît singulièrement complexe, lorsqu'elle porte sur une énorme somme de capitaux.

Cependant les risques que comporte le choix des placements à réaliser, aussi grands qu'ils puissent être, n'ont pas paru suffisants au législateur pour le faire renoncer, lorsque la question s'est posée, au principe de la capitalisation et aux avantages qu'il entraîne.

\*  
\* \*

Pendant longtemps, le nombre des investissements à long terme, auxquels se livrait la Caisse des Dépôts, était assez restreint. C'était essentiellement les prêts aux départements et communes et les achats de valeurs mobilières, surtout de rentes sur l'Etat.

Les prêts aux départements, communes, colonies et établissements publics représentent une proportion assez importante dans l'actif de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ils se sont même développés assez rapidement au cours des dernières années, en raison de l'augmentation des capitaux confiés à la Caisse <sup>1</sup>. Il ne semble pas toutefois que ces prêts puissent prendre une extension illimitée, tout au moins sous leur forme traditionnelle. Il

1. En 1930, les prêts effectués dans l'année ont atteint 1.162 millions de francs ; en 1931, 2.965 millions ; en 1932, 2.255 millions de francs.

convient, en effet, de ne pas oublier que la Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas le seul établissement spécialisé dans les opérations de prêts aux collectivités publiques. Le Crédit Foncier, lui aussi, consent des emprunts à ces mêmes collectivités. Ces deux grands organismes doivent donc établir et conserver, en la matière, une certaine unité de vues au lieu de se livrer à une concurrence sans profit. En admettant même que la Caisse des Dépôts n'eût pas à se préoccuper de l'attitude du Crédit Foncier, elle ne pourrait malgré tout avoir en la matière une politique entièrement libre. Le rendement des placements que doit effectuer la Caisse est, en effet, en partie déterminé à l'avance par les engagements assumés par elle et dont certains comportent un taux fixe de capitalisation : tel est le cas notamment pour les rentes sur la vie. La Caisse ne peut donc, sans danger, abaisser outre mesure le taux d'intérêt des emprunts consentis aux départements et communes. Par ailleurs, il ne lui est pas possible, non plus, de fixer ce revenu à un chiffre trop élevé, bien des collectivités locales n'étant pas à même d'emprunter à des conditions trop onéreuses ; ces dernières sont d'autant moins disposées à le faire qu'elles ne peuvent pas recevoir, lorsque le taux du prêt dépasse un certain maximum, l'aide de la Caisse de crédit aux départements et communes. Si donc les ressources de la Caisse des Dépôts peuvent être largement utilisées pour venir en aide aux collectivités locales, c'est suivant des modalités spéciales qui seront examinées plus bas.

L'achat de valeurs d'Etat a toujours été et constitue encore le principal mode de placement adopté par la

Caisse des Dépôts. Cet investissement, en raison de la sécurité qu'il semble comporter, de la fixité de son rendement, paraît en effet le mieux correspondre à la nature des fonds reçus par la Caisse. Ce n'est pas à dire, cependant, qu'il soit exempt de toute critique. A diverses reprises, en effet, on s'est plu à signaler que les achats effectués par la Caisse des Dépôts avaient pour résultat de troubler le marché des rentes. Le cours de ces valeurs, a-t-on dit, devient en partie artificiel, par suite de l'intervention d'un organisme d'Etat. Il se produit une hausse qui rend plus coûteuse pour les épargnants les opérations d'achat. Par ailleurs, les fluctuations naturelles du marché se trouvent contrecarrées. On ajoute d'ordinaire que l'action de la Caisse des Dépôts est particulièrement importante au moment des conversions qui sont ainsi facilitées.

C'est d'ailleurs à l'occasion de la dernière opération de conversion, effectuée en septembre 1932 que les reproches les plus vifs ont été formulés. Mais des critiques analogues avaient été faites assez fréquemment. Elles avaient notamment fourni la matière d'une interpellation soutenue devant la Chambre des Députés par M. Laur en 1889. Les arguments développés à cette occasion par M. Rouvier, alors Ministre des Finances, sont, semble-t-il, encore valables. Celui-ci, bien loin de blâmer l'intervention de la Caisse, en proclamait, au contraire, les effets bienfaisants. Tout d'abord les achats de cet organisme soutiennent les fonds publics, contrecarrent les efforts des spéculateurs à la baisse et par là exercent une influence régulatrice sur tout le marché boursier : en offrant, en effet, une résistance aux mouvements

de baisse, ils empêchent l'effondrement de toutes les autres valeurs mobilières. De plus, la perspective d'une hausse régulière de leurs titres n'est pas pour déplaire aux capitalistes possesseurs de rentes, et attire en outre de nouveaux acheteurs ; enfin, ce même phénomène présente un avantage certain pour l'Etat : il contribue à raffermir son crédit et rend possible, à échéance plus ou moins lointaine, des conversions.

Ces arguments ont conservé leur valeur. Il n'est pas douteux, toutefois, que l'accumulation de fonds sans cesse croissante à la Caisse des Dépôts, et les achats de rentes, plus importants qu'elle entraîne, ont quelque peu modifié les termes du problème. Il faut reconnaître, notamment, que les acquisitions de fonds publics, si elles portent sur des sommes considérables, font monter les cours de ces valeurs, contribuent ainsi à abaisser le taux de l'argent et rendent plus malaisé le service d'un intérêt toujours identique aux Caisses d'Epargne. La nécessité de rechercher un placement sûr a donc pour résultat de diminuer le rendement des fonds détenus. Il y a là une sorte de cercle vicieux qui complique la tâche de la Caisse. Mais surtout il n'est plus maintenant possible avec l'augmentation des capitaux gérés par la Caisse de conserver les titres d'Etat comme mode presque exclusif de placement. Force a donc été, à mesure que la Caisse des Dépôts prenait plus d'extension, de rechercher d'autres formules d'investissement.

Toujours, d'ailleurs, la Caisse de Dépôts a possédé, dans son portefeuille, à côté des fonds publics, des titres assimilés aux rentes ou jouissant de la garantie de l'Etat : titres de la Ville de Paris, des départements, communes et

colonies, titres de dommages de guerre, obligations du Crédit Foncier, des chemins de fer ou des P.T.T., etc. Mais, récemment, une tentative a été faite d'étendre aux valeurs industrielles, les achats effectués par la Caisse. Les lois du 5 avril 1928 et du 16 avril 1930 sur les Assurances Sociales avaient déjà prévu ce mode de placement ; la loi du 31 mars 1931 l'a autorisé à nouveau pour utiliser les fonds des caisses d'épargne, mais à condition que les titres seraient choisis sur une liste dressée par le Ministre des Finances. Cet essai a jusqu'ici été poursuivi avec beaucoup de prudence : les valeurs industrielles et commerciales ne représentent qu'une part très minime dans l'ensemble de l'actif de la Caisse. La plus grande circonspection doit d'ailleurs rester la règle dans ce domaine : les cours des titres industriels, français ou étrangers, subissent d'ordinaire de plus importantes variations que ceux des fonds d'Etat <sup>2</sup> ; le rendement de ces valeurs est moins sûr, surtout lorsqu'il s'agit d'actions puisqu'il dépend des circonstances économiques ; enfin, certains titres n'offrent pas des garanties aussi sérieuses que les rentes. Certes, l'acquisition de valeurs de premier ordre présente le minimum de risques. Mais les achats ne doivent porter que sur des titres éprouvés, et ne semblent pas, pour dire vrai, pouvoir prendre de longtemps une grande extension.

Il en est de même, pour un autre mode de placement, récemment essayé lui aussi : les immeubles. Ce n'est pas à dire, cependant, que la possession de terrains ou de

1. Article 62.

2. Pour ces derniers, il faut, bien entendu, faire abstraction, du cas de dépréciation monétaire.

maisons soit dépourvue d'avantages. Les immeubles représentent un capital permanent et tangible qui conserve toujours sa valeur ou une fraction importante de celle-ci. Ils offrent une grande sécurité pour le cas de dépréciation monétaire. De plus, outre les plus-values d'origine purement monétaire dont ils sont l'objet dans le cas précédent, ils peuvent donner, s'ils ont été choisis avec soin, d'importantes plus-values économiques.

D'ailleurs, la sécurité qu'ils procurent, a été plusieurs fois, reconnue par le législateur : notamment, les Compagnies d'Assurances privées sont autorisées à acquérir des immeubles, les lois sur les Assurances Sociales reconnaissent également aux caisses de capitalisation, donc à la Caisse des Dépôts, opérant pour le compte de ces dernières, le droit de placer de cette façon une partie de leurs capitaux. S'inspirant de ces autorisations législatives, un assez grand nombre de groupements, syndicats, caisses de retraites, associations, etc. se sont, au cours des années récentes, livrés à des achats de cette nature, ou ont fait construire des maisons de rapport. Mais les résultats de cette politique paraissent conseiller pour l'avenir une plus grande prudence.

Tout d'abord, l'existence d'une législation restrictive en matière de loyers, empêche les propriétaires de tirer un revenu normal de leur argent placé en immeubles. Il y a donc là un inconvénient sérieux pour des organismes qui ont accepté des engagements comportant un taux de capitalisation fixé d'avance. Le danger s'est révélé d'autant plus grand que les propriétaires n'ont pas toujours trouvé un nombre de locataires suffisant pour occuper leurs immeubles ; l'arrivée de la crise économique a, en

effet, fait disparaître la pénurie de logement existant depuis la guerre. Les groupements qui s'étaient lancés dans une politique d'immobilisations juste avant le début de la dépression, qui avaient construit et aménagé des appartements, souvent luxueux, ont donc été placés dans une situation difficile, d'autant que la crise n'a pas manqué d'entraîner une dépréciation des terrains et des constructions. Ils ont dû conserver des biens non productifs de revenus et partiellement dépréciés.

Ce résultat doit attirer l'attention sur l'inconvénient principal que comportent les placements en immeubles : leurs difficultés de réalisation. Nécessitant un gros débours lors de son acquisition, n'entraînant pas du même coup une division des risques, l'immeuble ne peut être rapidement vendu. C'est un gros risque pour l'acquéreur lorsqu'il a, par ailleurs, assumé des engagements à vue. Aussi la Caisse des Dépôts doit-elle se garder de donner une grande extension à sa politique immobilière.

Ainsi les placements traditionnels de la Caisse des Dépôts—prêts aux collectivités locales, valeurs d'Etat—ne pouvaient être indéfiniment augmentés : les nouveaux modes d'investissement envisagés demeuraient limités. La Caisse devait cependant trouver un emploi pour les capitaux énormes qu'elle recevait ; elle ne pouvait, en effet, priver indéfiniment l'économie nationale des sommes qu'elle prélève sur elle. Pour essayer de tenir compte de ces considérations diverses, sa propre sécurité, l'intérêt de ses clients, celui plus général de l'Etat, elle a, en plein accord avec les Pouvoirs Publics, donné un large développement aux opérations de prêts sociaux.

Ces prêts occupent, en effet, une place de plus en plus

importante dans l'actif de la Caisse. En 1931, les avances faites à l'Etat pour des œuvres sociales ont atteint 3.543 millions ; en 1932, 4.428 millions de francs. Ce mode de placement comporte pour la Caisse des avantages certains. Les risques que comporte toute opération de prêt, sont, en effet, très réduits dans ce cas. La Caisse des Dépôts n'a pas, le plus souvent, le groupement emprunteur, — société d'habitation à bon marché, société de Crédit Immobilier, Caisse locale de Crédit agricole — comme débiteur immédiat : entre la Caisse et le groupement, l'Etat ou un organisme d'Etat s'interpose ; les prêts d'un caractère social bénéficient donc d'une sorte de garantie officielle. De plus, leur rendement est fixe et, grâce à l'intervention de l'Etat, suffisant pour permettre à la Caisse des Dépôts de faire face à ses engagements. Le groupement emprunteur ne verse qu'un taux réduit mais le Trésor prend à sa charge la différence d'intérêt de façon à assurer à la Caisse un revenu égal à celui qu'elle tire de l'ensemble de ses placements à long terme.

D'un point de vue plus général, les opérations de prêts sociaux paraissent également utiles. La plupart des organismes d'assurance ou de capitalisation dont la gestion financière est confiée à la Caisse des Dépôts, reçoivent des capitaux provenant en majeure partie de la petite épargne. Il importe à la bonne marche de l'économie nationale que cette importante concentration de fonds n'ait pas pour effet de donner aux sommes en question une affectation autre que celle qu'elles auraient normalement reçue, si cette intervention de la puissance publique n'avait pas existé. Les réserves issues des économies des petits travailleurs et des classes moyennes doivent donc

être, autant que possible, restituées sous une forme ou sous une autre, à ces mêmes catégories sociales. Le procédé des prêts aux organismes d'habitation à bon marché, de crédit agricole, etc..., permet de satisfaire cette préoccupation : grâce à ce mode de placement, le produit des institutions de prévoyance peut servir au développement d'œuvres sociales. Le même argent profite ainsi deux fois aux intéressés : tout d'abord, comme épargne disponible ou capital constitutif d'une retraite ou d'une rente ; en second lieu, comme moyen d'améliorer son logement ou de perfectionner ses instruments de travail.

Ce genre de placement paraissait déjà recommandable pour les fonds provenant des organismes de prévoyance libre ; il était indispensable avec l'institution de la prévoyance obligatoire, sous la forme des Assurances Sociales. Il est vrai que le législateur aurait pu supprimer dans ce domaine, le problème du placement à long terme avec les difficultés qu'il soulève. Il n'aurait eu, pour cela, qu'à adopter pour tous les risques couverts par la loi, le principe de la répartition. Le choix qu'il a fait au contraire, pour les risques « vieillesse » et « invalidité » de la capitalisation, l'a obligé du même coup à établir certains modes de placement pour les capitaux ainsi conservés.

\*  
\* \*

La question, cependant, n'a pas été tranchée sans une vive discussion théorique. Elle s'était déjà posée bien souvent depuis un siècle, chaque fois qu'a été établi ou modifié le statut des pensions civiles ou militaires ; lors

de l'établissement des Assurances Sociales, les partisans respectifs de la répartition et de la capitalisation s'affrontèrent une fois de plus.

Adopter la répartition pour un système de pensions ou d'assurance, c'est distribuer intégralement entre les ayants-droit les sommes perçues dans l'année. Ce sont donc les pensions qui varient tous les ans, si le montant des cotisations reste fixe, ou inversement les cotisations, si le chiffre de chaque pension est établi une fois pour toutes. Une telle proposition est rigoureusement vraie lorsque le nombre des cotisants reste le même pendant toute la durée du système, mais il faut tenir compte également, dans la réalité, des modifications qui peuvent se produire sur ce point.

Avec la capitalisation, au contraire, les cotisations sont placées tous les ans, soit globalement, soit au compte individuel de chaque membre, pour produire par le jeu des intérêts composés, une rente convenue, au bout d'un certain temps. Les pensions sont d'ordinaire calculées d'avance, à l'aide des tables de mortalité et en prenant pour base un taux d'intérêt moyen. A un équilibre financier dans l'espace, est substitué un équilibre financier dans le temps.

En faveur du premier système, on fait valoir surtout sa simplicité et, en outre, la solidarité qu'il institue entre ceux qui payent et ceux qui reçoivent. Mais cette solidarité masque une profonde injustice : la pension n'est pas du tout déterminée, d'après le nombre et l'importance des versements faits par l'intéressé, mais seulement en raison de la somme globale prélevée pendant l'année en cours, sur l'ensemble des affiliés. Si l'on ajoute que

la plupart du temps, les rentes varient chaque année, qu'elles sont moins élevées que dans le système de la capitalisation, puisqu'elles ne sont pas grossies par le jeu des intérêts, que les cotisants ne trouvent pas dans l'existence des réserves mathématiques une garantie tangible de leurs droits, il est facile de conclure que la répartition ne constitue qu'un système peu perfectionné, tout au moins en matière de pensions. Il ne se conçoit bien, en effet, que pour le risque maladie, forme d'assurance assez simple, qui comporte seulement un nombre de versements restreints aux assurés. Il peut encore être employé, à la rigueur, pour un système de retraites, lorsque l'Etat prend à sa charge la plus grosse part des versements. Le choix entre ces deux principes n'est plus alors qu'une question de gestion financière : il s'agit de savoir lequel des deux systèmes permet de mieux maintenir l'équilibre des exercices budgétaires, présents et futurs.

Mais, dans tous les autres cas, la capitalisation paraît bien préférable. Elle possède tous les avantages qui font complètement défaut à la répartition. Toutefois si elle est indiscutablement supérieure à l'autre système au point de vue théorique, elle n'est pas sans présenter, dans la réalité, des risques assez sérieux. Ces dangers proviennent, à vrai dire, des problèmes que soulève la gestion de capitaux placés à long terme. La capitalisation a pour effet de retirer une masse de capitaux de la circulation : d'où une responsabilité économique au regard de la nation, pour l'organisme chargé de la gestion. En outre, existe pour ce même organisme, une responsabilité financière au regard des intéressés, puisqu'il

s'oblige à conserver intact le capital constitutif des retraites et à rechercher un emploi suffisamment rémunérateur pour les fonds reçus.

Pour ce qui est du premier danger, il est bien certain que des sommes qui auraient été consacrées à des dépenses de consommation ou à un emploi productif se trouvent concentrées dans les caisses d'une institution d'assurance. La tâche de cette dernière consiste à leur donner, sinon un emploi aussi conforme que possible à celui qu'ils auraient normalement reçu, tout au moins à les utiliser de façon profitable à toute l'économie nationale.

En ce qui concerne le problème purement financier de la gestion, l'organisme d'assurance doit s'efforcer de trouver des placements sûrs et, en outre, productifs d'un intérêt au moins égal à celui choisi pour établir le montant des retraites. Le plus grave danger qui puisse se manifester en la matière est celui d'une baisse importante et durable du taux de l'intérêt : tout l'équilibre financier du système se trouve compromis. Il convient donc, lors de la fixation du barème des pensions, de faire choix d'un taux d'intérêt assez bas pour éviter tout débordement futur.

Au demeurant, les difficultés que soulève l'application de la loi sur les Assurances Sociales montrent bien la complexité et le caractère réel de ces problèmes. Le système institué en la matière est mixte. Pour les risques du type maladie, la répartition a été adoptée ; au contraire, pour les risques invalidité et vieillesse, la capitalisation a prévalu. Ce dernier principe a été préféré par les auteurs de la loi en raison des avantages qu'il possède :

sa plus grande justice, les garanties qu'il offre aux assurés, le chiffre plus élevé des retraites qu'il permet de verser. Mais cette décision a eu pour résultat d'accumuler des fonds considérables dans les caisses de capitalisation et, en définitive, à la Caisse des Dépôts. La question du placement de ces capitaux, très importante, puisque de sa solution dépendait l'équilibre du système, est apparue comme d'autant plus difficile à résoudre qu'elle portait sur des sommes considérables.

En fait, il était nécessaire, pour les raisons indiquées plus haut, de réserver une large part parmi les placements prévus aux prêts sociaux. Ce mode d'investissement semblait, en effet, le plus conforme à la nature des fonds reçus ; il permettait d'éluder le reproche fait aux Assurances Sociales, de retirer des fonds à l'économie nationale. Il comportait en outre une assez grande sécurité, les risques étant le plus souvent supportés par l'Etat lui-même. Aussi n'est-il pas étonnant que l'art. 31 de la loi du 5 avril 1928, modifié par la loi du 16 avril 1930, ait prévu ce mode d'emploi. Cet article dispose, en effet, que la moitié des disponibilités des caisses d'assurances, placées par la Caisse des Dépôts sur la désignation de ces Caisses, peut être employée :

.....

« **b.** En prêts aux Offices, Sociétés et Fondations  
« d'habitations à bon marché et Sociétés de crédit im-  
« mobilier dans conditions prévues par la loi du 5 décem-  
« bre 1922 et aux Sociétés et institutions prévues par  
« la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopé-  
« ration agricole .....

« **c.** En souscription de bons et obligations de la Caisse

« Nationale de Crédit Agricole, ainsi qu'en souscription d'actions, obligations et de parts des sociétés visées par la loi du 5 décembre 1922 et du 5 août 1920 . »

Les modifications apportées à ce texte par le décret du 15 mai 1934 qui fera l'objet d'une étude ultérieure, font disparaître ce mode de placement mais elles prévoient pour les capitaux des Assurances Sociales, un emploi d'un caractère analogue. La notion de prêt social est donc conservée. Il est donc toujours exact de prétendre que la législation des Assurances Sociales contribue pour une large part au développement des prêts à taux réduit consentis par l'Etat.

---

## CHAPITRE III

---

### **L'EVOLUTION DES CONCEPTIONS EN CE QUI CONCERNE LA PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT**

---

Si les opérations des prêts à taux réduit ont pris une grande extension au cours des dernières années, elles ne s'étaient, durant une longue période, développées qu'avec une grande lenteur. Le succès actuel du mouvement ne doit pas faire oublier les difficultés et les tâtonnements qui ont marqué ses débuts. Bien des années, en effet, se sont écoulées avant que le législateur ait pu se décider à créer et à réglementer certains groupements, puis se résoudre à admettre une participation financière de l'Etat, soit arrivé enfin à concevoir et instituer le type de l'avance à taux réduit. Pour obtenir de tels résultats, il a fallu l'action progressive des causes générales qui ont amené peu à peu, dans un domaine plus vaste, une intervention de l'Etat en matière sociale. De fait, l'influence de ces facteurs généraux se retrouve de plus en plus sensible, dans les lois successives qui ont tour à tour réglementé deux des matières où ont été appliqués les systèmes de l'avance remboursable, celle du

crédit agricole mutuel et celle des habitations à bon marché.



Pendant longtemps, l'Etat est resté presque aussi passif dans le domaine social qu'il l'était à la même époque dans le domaine économique. Certes, il assurait — soit directement, soit par l'intermédiaire des collectivités locales ou d'établissements publics — quelques services d'assistance. Mais à cela ou presque, se bornait son action. Il secourait les gens sans ressources, atteints de maladie, mais il ne cherchait pas encore à organiser la défense contre les grandes calamités sociales, à favoriser les classes moyennes et le prolétariat, à prévenir plutôt qu'à guérir.

La législation industrielle demeurait presque inexistante ; la tendance individualiste qui, sous la Révolution, avait triomphé avec la suppression des corporations et la loi Le Chapelier, était toujours prédominante. Le libéralisme économique, ayant toutes les faveurs, les Pouvoirs Publics se reposaient du soin d'améliorer le sort des ouvriers sur les initiatives du patronat. Cette attitude toutefois ne devait pas, en raison des circonstances, subsister bien longtemps. Peu à peu, l'Etat assumait un rôle social plus actif.

Il reconnut aux ouvriers le droit de grève. Il autorisa, favorisa même la création de groupements d'entraide et de prévoyance tels que les sociétés de secours mutuels. Par ailleurs, dans un domaine non plus exclusivement social, il précisait et limitait à la fois, en organisant

le Crédit Foncier, les responsabilités financières qu'il pouvait prendre dans l'intérêt d'une fraction importante de la nation. Ces responsabilités demeuraient minimales. Si, en effet, l'Etat instituait à son profit un droit de contrôle assez étendu, sur cet établissement, il n'assumait en revanche aucune charge financière. Au demeurant, le Crédit Foncier n'était pas un organisme destiné principalement à favoriser la petite propriété, c'était une société de banque, qui procurait des capitaux aux possesseurs d'immeubles. Intéressant par son activité la nation entière, il avait, à ce titre, des rapports étroits avec l'Etat, mais il ne s'agissait que de contrôle et non d'appui financier.

Sous le Second Empire, l'idée d'une participation financière continue de l'Etat à des œuvres sociales n'était pas encore envisagée. Elle n'en devait être admise qu'une fois modifiées les conceptions qui avaient jusqu'à guidé l'action du législateur. Il est possible de reconnaître, dans cette évolution, l'action de causes multiples.

Tout d'abord, il faut signaler l'influence exercée par le développement économique de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La concentration industrielle, en accentuant les différences sociales, a fait naître dans les classes pauvres, un besoin général de protection et d'aide. Par ailleurs, elle a entraîné une croissance rapide de certaines agglomérations urbaines et provoqué le dépeuplement des campagnes. Aussi a-t-il paru bon de tenter d'enrayer, par tous les moyens possibles, un tel mouvement. En même temps, dans les villes, les petits commerçants, les artisans se sont trouvés menacés par la concurrence des grandes entreprises ; là aussi, il a semblé utile de

venir au secours de ces travailleurs menacés. Ces considérations ont paru d'autant plus importantes, que la France constitue une nation de paysans et de classes moyennes, de travail de qualité et non de production en série. Il était donc indispensable de maintenir à la fois la structure sociale et économique du pays. Enfin, les progrès des inventions ayant amené une transformation des conditions d'existence, il a été reconnu comme légitime de donner aux classes laborieuses un confort plus grand dans des logements plus salubres.

L'évolution des conceptions doctrinales n'a pas manqué de suivre les modifications survenues dans l'organisation industrielle. Si le libéralisme classique a continué à avoir de nombreux partisans, son succès n'est pas demeuré aussi grand qu'à l'époque précédente : les progrès du socialisme, l'apparition de théories nouvelles sont venus remettre en question sa primauté. Sans réclamer, en effet, comme Marx et ses disciples une transformation complète du milieu juridique et social, de nombreux économistes ont souligné les imperfections et les vices de l'organisation actuelle et réclamé des réformes : tous, à ce propos, ont été d'accord pour reconnaître comme légitime le principe de l'intervention de l'Etat. Les socialistes d'Etat voulaient que la Puissance Publique atténuat, par des mesures adéquates, le déséquilibre de forces existant au profit des capitalistes. Pour des raisons religieuses, le christianisme social, catholique et protestant, désirait qu'une plus grande justice fût introduite dans les relations entre patrons et ouvriers et dans la répartition des richesses, que la dignité de la personne humaine ne fût jamais sacrifiée à

des intérêts purement matériels : et, comme dans la conception précédente, c'est à l'Etat qu'il incombait de promouvoir les réformes proposées. Enfin, le solidarisme montrait les rapports étroits qui réunissent les diverses classes entre elles et rattache chaque individu à l'ensemble de la communauté ; il déduisait de ces observations que tout homme doit restituer à la société une partie des profits qu'il a pu en retirer, dans le domaine pratique, cette doctrine s'efforçait de créer des groupements coopératifs et d'en assurer le développement.

Ces idées diverses n'étaient pas seulement connues d'une minorité d'hommes d'études ; elles exerçaient une influence certaine dans tout le pays et trouvaient notamment des représentants dans les assemblées parlementaires. En particulier, les conceptions sociales du catholicisme étaient exposées par d'éminents défenseurs, tandis que certains chefs du parti radical adhéraient au mouvement solidariste. Par ailleurs, les progrès constants du parti socialiste amenaient un développement de la législation ouvrière et sociale.

Bien souvent, d'ailleurs, pour mettre en pratique ces suggestions doctrinales, notamment en matière coopérative, le législateur n'avait qu'à s'inspirer des réalisations déjà faites dans certains pays étrangers. En Allemagne principalement, les sociétés coopératives de crédit avaient pris une large extension ; conçues suivant des modèles variés, elles venaient en aide aux artisans, aux petits commerçants et aux petits exploitants. Dans d'autres pays, la législation en matière d'habitations à bon marché s'était développée : l'Angleterre avait adopté des mesures d'ensemble sur ce point et de nombreux

Etats tels que la Belgique, l'Allemagne et le Danemark avaient suivi cet exemple. Parfois, cependant, les lois promulguées dans ces diverses nations étaient postérieures en date aux textes appliqués en France ; mais souvent elles comportaient des programmes plus vastes et une participation de l'Etat plus importante que ces derniers. Aussi avaient-elles pour résultat de faire progresser la législation française. Par ailleurs, les institutions sociales très hardies adoptées en Nouvelle-Zélande et en Australie fournissaient au législateur des autres pays, sinon des modèles à imiter, tout au moins de précieux enseignements.

Au demeurant, étant une fois intervenus dans une de ces matières, les Pouvoirs Publics se trouvaient fréquemment amenés à étendre dans des textes subséquents les mesures déjà prises. Le premier jalon posé, d'autres suivaient bientôt.

Ce phénomène n'a d'ailleurs rien que de très naturel. C'est en effet, lorsqu'une réforme est proposée pour la première fois que les objections sont les plus nombreuses et les plus vives. Vaincues lors d'un premier débat, les résistances sont moins fortes lorsqu'il s'agit d'accentuer les tendances de la législation. Si l'institution est bonne, ses avantages apparaissent, ses adversaires eux-mêmes se sont à la longue habitués à ses dispositions. D'ailleurs, la simple volonté de permettre le fonctionnement de la loi pousse à l'extension de cette dernière. Quand l'Etat a organisé des groupements, précisé leurs opérations, il doit assurer leur existence, sinon la loi reste lettre-morte. Souvent, en matière sociale, les initiatives privées tardent à se manifester, les Pouvoirs Publics

doivent leur montrer la voie, ou, à tout le moins, octroyer des secours aux organismes qui se sont fondés et demeurent démunis de ressources.

Ainsi, peu à peu, la participation financière de l'Etat devient plus importante qu'elle n'avait été tout d'abord prévue ; ou bien, si elle avait été rejetée lors de la première discussion, elle est adoptée quelques années plus tard. De fait, ce processus apparaît clairement dans l'histoire de la législation en matière de crédit agricole et d'habitation à bon marché.

\*  
\* \*

Le premier texte ayant trait au crédit agricole mutuel est la loi du 5 novembre 1894.

Il a pour origine une proposition de M. Méline tendant à organiser le crédit agricole et populaire. La loi votée par les Chambres concerne seulement le premier objet de cette proposition : le crédit populaire a disparu au cours de la discussion. L'idée qui a présidé à la rédaction de ces dispositions législatives est qu'il faut tout d'abord organiser des groupements susceptibles de servir de banques vis-à-vis de leurs membres. Ce groupement est le syndicat agricole, la loi de 1894 se borne à régler ces associations, à déterminer leur objet, leurs attributions ; mais aucune intervention de l'Etat n'est prévue.

Au bout de quelques années, le Parlement devait se préoccuper de procurer des ressources aux organismes dont il avait voté la création. Tel est l'objet de la loi du 31 mars 1899 ; ce texte affecte au crédit agricole l'avance permanente de 40 millions de francs faite par

la Banque de France à l'Etat, et le montant de la redevance annuelle versée par l'Institut d'Emission. Ces ressources, qui constituent la dotation du crédit agricole, servent à consentir des avances aux caisses locales par l'intermédiaire de caisses régionales, créées par la loi, et sur l'avis d'une commission instituée auprès du ministère de l'Agriculture. Ces avances ne pouvaient primitivement dépasser le montant du capital versé en espèces, de la caisse bénéficiaire ; la loi du 25 décembre 1900 en porte le maximum au quadruple de ce même capital. Il convient de signaler que le Parlement, lors de la discussion de la loi de 1899, avait écarté l'idée d'une banque centrale qui aurait géré la dotation, réparti les avances et instauré une politique générale en matière de crédit agricole. Il avait préféré conserver une multitude de caisses sans lien entre elles. C'est, cependant, l'autre conception qui devait triompher plus tard.

Par ailleurs, les avances de l'Etat n'étaient faites que pour une durée de cinq ans ; les caisses pouvaient donc simplement les utiliser pour consentir elles-mêmes des prêts à court et moyen terme à leurs adhérents. L'organisation du crédit agricole à long terme, avec l'aide de l'Etat, ne devait être instituée que postérieurement, par les lois du 29 décembre 1906 et du 19 mars 1910. Le premier de ces textes crée le prêt collectif à long terme. Il autorise, en effet, les sociétés coopératives agricoles à recevoir pour une durée de 25 ans, des avances de l'Etat contre le versement d'un intérêt réduit au profit des caisses régionales.

Restait à organiser le crédit individuel à long terme : c'est l'objet de la loi du 19 mars 1910. Le texte a pour

raison d'être la nécessité de lutter contre le dépeuplement des campagnes. Il prévoit que des prêts individuels d'un montant maximum de 8.000 fr. peuvent être consentis aux agriculteurs, l'emprunteur doit, en garantie de son prêt, consentir une hypothèque sur ses immeubles ou contracter une assurance. En même temps, la loi de 1910 répartit entre les deux catégories d'opérations alors possibles, la dotation du crédit agricole : le crédit à court terme dispose seul de l'avance de 40 millions tandis que les redevances annuelles de la Banque de France sont réservées aux prêts à long terme.

Ainsi, dès avant la guerre, est constituée l'organisation qui subsistera par la suite au moins dans ses grandes lignes : à la base, des exploitants et des coopératives et syndicats agricoles, tous membres des caisses locales de crédit ; au-dessus, les caisses locales et régionales qui effectuent les opérations financières et servent d'intermédiaire entre l'Etat et les bénéficiaires ; enfin l'Etat qui consent des avances. En même temps, apparaît l'évolution suivie par le système : d'abord, l'autorisation donnée aux initiatives privées de se grouper sous une forme déterminée et de se livrer à certains actes ; puis la création de cadres administratifs dans lesquels peut fonctionner la participation financière de l'Etat ; enfin l'extension progressive de cette participation, limitée en premier lieu, à un petit nombre d'opérations. Les mêmes stades se retrouvent, à peu de choses près, dans les textes successivement intervenus au sujet des habitations à bon marché.

Dès 1889, quelques hommes, inspirés d'idées généreuses, Georges Picot, Cheysson, Jules Siegfried, Charles Robert,

Louis Rivière, proclament que la question du logement des travailleurs est à la base de tout progrès social. Ils vont jouer un rôle actif dans le mouvement qui, au bout de quelques années, amène l'intervention des Pouvoirs Publics. Le 30 novembre 1894, en effet, apparaît la première loi dans le domaine, appelée du nom de son auteur, loi Siegfried. Le principe de la loi est d'améliorer le logement ouvrier en facilitant la construction de maisons individuelles ou à étages accessibles aux personnes peu fortunées et présentant le maximum de confort et d'hygiène.

Pour parvenir à ce résultat, divers moyens sont prévus : les personnes qui s'intéressent aux questions familiales peuvent se grouper en comités de patronage et recevoir des subventions ; l'accession et la conservation de la propriété par l'ouvrier est facilitée et ce dernier prémuni contre les risques de la vie par l'assurance.

En outre, la loi Siegfried fournit aux sociétés de construction et de crédit, le moyen de se procurer certaines ressources ; en effet, elle prévoit que les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux peuvent employer un cinquième de leur patrimoine à la construction d'habitations à bon marché ainsi qu'en prêts hypothécaires aux sociétés de construction et de crédit et en obligations de ces sociétés. D'une façon analogue, la Caisse des Dépôts peut utiliser le cinquième de la réserve provenant de l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne à l'achat d'obligations négociables de ces mêmes sociétés.

Il est intéressant de noter que la Chambre des Députés était allée beaucoup plus loin dans cette voie. Dans sa rédaction primitive, la loi autorisait la Caisse

des Dépôts, la Caisse Nationale des Retraites, la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès à investir un dixième de leurs fonds disponibles en prêts hypothécaires ; elle permettait également aux Caisses d'Epargne d'utiliser leur fortune personnelle à des opérations analogues.

Le Sénat, effrayé de ces mesures, les avait disjointes lors de la discussion de la loi. Mais moins d'un an plus tard, la loi du 20 juillet 1895 sur les Caisses d'Epargnes autorisait ces dernières à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette même fortune en prêts hypothécaires aux sociétés de construction et de crédit ou acquisition ou construction d'habitations à bon marché.

Enfin, la loi Siegfried faisait profiter les travailleurs voulant accéder à la propriété et les sociétés qui se proposent de les y conduire, d'immunités fiscales et de dégrèvements. C'est en cela, seulement, que consistait le concours de l'Etat, concours, comme on le voit, uniquement passif.

Bien vite, la loi de 1894 semble trop timide. Comportant de nombreuses restrictions et d'assez minces encouragements, elle ne peut avoir que des résultats restreints. Parmi les reproches les plus fréquemment faits à la loi, revient notamment celui de n'avoir pas institué une participation financière efficace de l'Etat et des autres collectivités publiques. Lorsqu'intervient la loi du 12 avril 1906, la loi de Siegfried apparaît moins comme une loi d'organisation, que comme un essai d'organisation.

Avec ce nouveau texte, le comité de patronage de

facultatif, devient obligatoire ; les exemptions fiscales sont étendues. Mais surtout, les départements et communes sont autorisés, sous certaines réserves, à consentir des prêts aux sociétés de construction et de crédit, ou à acheter des actions et obligations de ces sociétés ; ils peuvent également faire apport de terrains ou de constructions à ces mêmes groupements, garantir l'intérêt ou le dividende de leurs titres. Mais, en contre-partie, le rôle de la Caisse des Dépôts reste inchangé et la participation financière directe de l'Etat n'est pas instituée, abstraction faite toutefois des subventions qui peuvent être accordées aux comités de patronage.

Le concours financier de l'Etat constitue, au contraire, le trait distinctif de la loi du 10 avril 1908, dite loi Ribot. Ce texte a pour but de faire pour l'agriculteur ce que les lois précédentes ont fait pour le monde ouvrier et de créer la petite propriété rurale. Dans l'esprit de ces auteurs, il doit lutter contre le dépeuplement des campagnes, en permettant aux populations agricoles d'acquérir de petites exploitations.

L'article 2 de la loi prévoit que « des prêts au taux de « 2 % peuvent être consentis par l'Etat aux sociétés « régionales de crédit immobilier » qui ont pour objet de consentir des prêts individuels ou de faire des avances aux sociétés d'habitations à bon marché. Quant aux fonds nécessaires, ils proviennent, dans les limites d'un crédit annuel, d'avances faites au Trésor par la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ; ces avances sont représentées par des titres d'annuités, dont les intérêts sont réglés trimestriellement, au taux fixé par le tarif de la Caisse, en vigueur au moment de la réalisa-

tion de chaque avance. Les prêts sont effectués, pour le compte de l'Etat, par la Caisse Nationale des Retraites, sur la désignation d'une commission siégeant auprès du ministère du Travail. Ainsi apparaît pour la première fois, en la matière, le mécanisme de l'avance.

La loi Ribot, devait, d'ailleurs, donner des résultats assez satisfaisants. Elle allait permettre le développement des sociétés de crédit immobilier qui, sous le régime des lois de 1894 et de 1906 n'avaient pris aucune extension. Certes, elle entraînait des sacrifices financiers de la part de l'Etat, mais, en contrepartie, elle procurait des débouchés aux capitaux de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse.

Aussi la loi du 23 décembre 1912 allait-elle accentuer les mesures introduites par le texte précédent. En vertu de cette nouvelle loi, les sociétés coopératives d'habitations à bon marché peuvent, tout comme les sociétés de crédit immobilier, recevoir des prêts de l'Etat à 2,50 % dans les conditions de la loi Ribot ; il en est de même, sous certaines réserves, pour les associations reconnues d'utilité publique, se livrant aux mêmes opérations. En outre, la loi autorisait la création d'offices publics d'habitations à bon marché, chargés de la construction des logements.

Moins de deux ans plus tard, la loi du 11 février 1914 sur les avances des sociétés de crédit immobilier, remédiait à certaines imperfections de la loi Ribot et étendait le champ d'application de cette dernière. Enfin, la loi du 24 octobre 1919 portait à 200 millions le chiffre des avances aux sociétés de crédit immobilier, consenties par la Caisse des Dépôts. Déjà, la loi du 29 juillet 1916

avait autorisé cet organisme à prêter aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché une somme de 300 millions prélevée sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Epargne ou à défaut sur les fonds même des Caisses d'Epargne. La loi de 1919 fixa le maximum de ces prêts à 300 millions de francs.

En résumé, là encore, se reconnaissent les mêmes phases précédemment observées en matière de crédit agricole : la prudence peut-être excessive du début fait place peu à peu à des conceptions plus larges, tenant compte à la fois des intérêts présents et des enseignements du passé ; c'est également peu à peu que l'abstention complète de l'Etat est remplacée par une participation active de plus en plus étendue.

En outre, les quelques exemples qui viennent d'être étudiés permettent de mieux mettre en lumière l'influence certaine qu'ont exercée les causes passées en revue au début de ce chapitre. L'action continue de celles-ci arrive, après bien des essais et bien des retouches, à façonner une législation qui semble définitive. Il ne resterait maintenant qu'à passer à l'étude des textes eux-mêmes s'il ne convenait auparavant de rechercher pourquoi, entre plusieurs modes d'intervention également possibles, le législateur a si souvent accordé sa préférence au procédé de l'avance.

---

## CHAPITRE IV

---

### **LES FORMES DE LA PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT : SUBVENTION ET BONIFICATION D'INTERET GARANTIE D'INTERET ET AVANCE**

---

Pour venir en aide aux activités qu'il veut secourir, l'Etat a plusieurs procédés à sa disposition. Les formes que peut revêtir son intervention varient, en effet, suivant le but que désire atteindre le législateur. Deux catégories principales se distinguent au premier abord : la subvention et l'avance. La première consiste à remettre définitivement au bénéficiaire une somme d'argent : c'est un don, ne comportant aucun remboursement ultérieur. Le trait distinctif de l'avance est, au contraire, d'être remboursable : c'est un prêt dont le montant doit être reversé par le débiteur, à échéance fixe ou à terme indéterminé, mais intégralement, soit à un moment, soit à l'autre.

Ces deux types généraux, ainsi définis, comprennent eux-mêmes diverses variétés. La subvention peut être une subvention ordinaire, faite en capital, à fonds perdus, une fois pour toutes ; mais elle peut également posséder

le caractère d'une aide continuelle, servant, par exemple, à atténuer les charges d'intérêt supportées par un organisme qui a dû contracter un emprunt : dans ce cas précis, elle prend le nom de bonification d'intérêt, l'Etat versant en définitive une partie de l'intérêt que rapporte le capital emprunté.

L'avance elle-même peut être pure et simple, elle peut aussi être conditionnelle, ne fonctionner que d'une façon aléatoire : l'Etat consent par exemple, à garantir un revenu minimum au capital-actions ou au capital-obligations d'une société ; lorsque le produit de l'exploitation ne suffit pas à assurer aux actionnaires ou aux porteurs d'obligations, le dividende ou l'intérêt minimum, l'Etat comble la différence, à charge pour la société de rembourser postérieurement les sommes ainsi fournies : c'est la garantie d'intérêt <sup>1</sup>.

En résumé, subvention ordinaire, bonification d'intérêt, avance, garantie d'intérêt impliquent les unes et les autres une participation financière de l'Etat ; mais alors que les premières ont un caractère définitif, les deux dernières sont remboursables.

A un autre point de vue, il est possible de rapprocher la subvention et l'avance : elles consistent, en effet, toutes les deux, dans la mise à la disposition du bénéficiaire d'un capital déterminé ; au contraire, la bonification et la garantie concernent l'intérêt d'un capital.

Suivant quelles considérations est-il possible, dans un cas précis, de choisir entre ces divers procédés ?

1. La garantie d'intérêt telle qu'elle était prévue dans les conventions passées en 1855 et en 1883 entre l'Etat et les grandes compagnies de chemins de fer était remboursable. Mais elle peut n'être pas remboursable et constituer, tout comme la bonification d'intérêt une sorte de subvention.

Il faut tout d'abord, semble-t-il, mettre de côté la subvention ordinaire. Celle-ci, en effet, se trouve presque toujours liée à une opération d'assistance : il s'agit de venir en aide à un organisme dépensier qui ne peut, avec ses seules ressources, subvenir à ses besoins. Ainsi la subvention faite définitivement concerne surtout une dépense elle-même définitive : c'est, par exemple, une somme versée par l'Etat à une commune pour participer aux frais de réfection de la voirie locale. Dans ce cas, l'opération n'est pas en elle-même productive : elle ne donne pas lieu, une fois réalisée, à la perception de loyers, de redevances, ou même de taxes pour services rendus. La subvention doit donc, semble-t-il, être écartée lorsqu'il s'agit de venir en aide à des groupements économiques, qui n'ont que des ressources insuffisantes mais qui ne s'en livrent pas moins à des actes productifs de revenus.

Restent les trois autres procédés ; à la différence de la subvention, ils supposent, dans la plupart des cas, la participation de l'Etat à une opération économiquement productive : dans le cas de l'avance, il faut admettre, en effet, que l'organisme disposera tôt ou tard de ressources plus considérables, nécessaires au remboursement. Quant à la bonification et à la garantie d'intérêt, elles supposent l'une et l'autre l'existence d'un prêt préalable. Mais des différences sensibles se révèlent à l'analyse entre ces divers procédés.

La garantie d'intérêt a un domaine d'application tout spécial. Elle convient aux organismes ayant un capital à rémunérer et ne disposant pas toujours des ressources nécessaires à cet effet : c'est le cas, par

exemple, des compagnies de chemins de fer. Mais le problème n'est plus du tout le même, lorsqu'il s'agit, comme dans notre cas, de groupements coopératifs constitués le plus souvent par de petits travailleurs, agriculteurs, industriels ou commerçants. De telles associations n'ont aucun besoin que l'Etat leur garantisse un revenu fixe : elles ne sont pas, en effet, constituées sur le modèle des sociétés ordinaires : leurs actionnaires ne reçoivent pas de dividende, parfois ils ne perçoivent aucune rémunération si ce n'est un intérêt modique. Ce que de tels groupements désirent, ce sont les capitaux nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions.

Reste à savoir comment l'Etat peut venir en aide à de telles associations. Il faut préciser dès le début que le choix entre l'avance et la bonification d'intérêt paraît singulièrement malaisé. Les deux procédés, en effet, permettent d'obtenir des résultats très voisins ; aussi sont-ils parfois utilisés concurremment dans la législation. C'est ainsi que l'art. 29 de la loi du 13 juillet 1928 sur les habitations à bon marché, modifié par la loi du 28 juin 1930, prévoit que « dans le cas où le constructeur *emprunterait directement* ou prélèverait sur ses « ressources les fonds nécessaires pour couvrir sur la « dépense totale tout ou partie de la somme *que pourrait* « *lui avancer l'Etat*, dans les conditions prévues à l'art. 27, « *il pourra solliciter une contribution de l'Etat au service* « *de l'intérêt et de l'amortissement de ces fonds*, contribution pouvant atteindre 2 pour cent par an, pendant « 40 ans au maximum ». Le bénéficiaire peut donc avoir recours à son gré à l'un ou l'autre des deux systèmes :

sa participation à la dépense reste toujours la même ; les charges définitivement supportées par l'Etat sont également identiques ; seule, change la personnalité du prêteur qui est l'Etat lui-même dans le cas de l'avance, une personne quelconque dans l'autre cas. Il semble donc, grâce à cet exemple, que les deux procédés sont absolument identiques : une analyse plus poussée permet cependant de dégager entre eux quelques différences.

Si les bénéficiaires éventuels des faveurs de la loi sont susceptibles d'emprunter les fonds nécessaires, soit sur le marché, soit auprès d'établissements spécialisés, l'action de l'Etat demeure simple. Ou bien les Pouvoirs Publics peuvent à la rigueur s'abstenir de toute intervention, ou bien, s'ils tiennent à témoigner quelque intérêt aux groupements en question, ils n'ont qu'à verser une contribution aux charges d'intérêt et d'amortissement supportées par les emprunteurs. Cette participation financière est suffisante car elle permet aux groupements subventionnés de se procurer à bon compte les sommes nécessaires à leur fonctionnement. Ce qui paralyse, en effet, les associations coopératives telles que celles qui sont secourues par l'Etat, ce n'est pas tant l'impossibilité absolue de trouver des capitaux, mais la difficulté, presque insurmontable, de servir pour les fonds empruntés, un intérêt normal. Se livrant à des opérations elles-mêmes peu productives, ces groupements ne peuvent que malaisément verser à leurs créanciers une rémunération conforme au taux du marché. Les bonifications accordées par l'Etat font disparaître ces difficultés. Elles ont également pour résultat de conférer une garantie au moins morale aux organismes

bénéficiaires, et, ainsi, de donner confiance aux prêteurs éventuels jusque-là hésitants.

Dans certains cas, cependant, les Pouvoirs Publics estiment que les coopératives ne pourront contracter des emprunts qu'à des conditions trop onéreuses ou d'une façon trop discontinue : les bonifications seraient trop lourdes pour le Trésor ou sans utilité réelle pour les bénéficiaires. Il paraît alors préférable, dans l'intérêt même des finances publiques, de faire consentir les avances directement par l'Etat ou par un organisme d'Etat. Il faut, d'ailleurs, bien reconnaître qu'en fait, l'avance aboutit au même résultat pratique que la bonification. L'Etat n'a pas, en effet, toujours à sa disposition les capitaux qu'il veut prêter aux organismes bénéficiaires ; il doit, à son tour, les emprunter. Mais il ne demande à ses propres débiteurs qu'un intérêt inférieur à celui qu'il verse lui-même à ses prêteurs. Il supporte donc en définitive une différence d'intérêt, celle existant entre le taux auquel il a emprunté et le taux inférieur auquel il a prêté. Cette charge se renouvelant chaque année pendant la durée de l'emprunt est donc tout à fait analogue à celle qui résulte pour l'Etat de la bonification d'intérêt.

Il y a, cependant, une différence importante. Dans le procédé de l'avance, l'Etat est créancier des organismes soutenus : c'est donc lui qui supporte le risque toujours possible d'une défaillance de ses débiteurs. Dans l'autre cas, l'Etat n'est pas le véritable créancier ; il n'intervient ni directement ni comme intermédiaire dans l'opération : il se borne à collaborer au versement des intérêts.

Il résulte de cette différence juridique que des consi-

dérations de sécurité peuvent conduire le législateur à préférer à l'avance directe, la bonification d'intérêt. Lorsque l'organisme secouru n'effectue pas des opérations économiques, mais se livre à des dépenses non directement productives, les Pouvoirs Publics ont intérêt à le laisser chercher lui-même les capitaux dont il a besoin, quitte à l'aider par l'octroi d'une subvention. Les risques d'insolvabilité du débiteur ou de non-paiement à l'échéance, sont alors supportés par le tiers créancier, une banque par exemple. Cette façon de procéder comporte un autre avantage car le groupement bénéficiaire est peut-être moins encouragé à emprunter constamment qu'avec le procédé de l'avance. Dans ce dernier cas, en effet, le débiteur a trop souvent tendance à considérer l'Etat comme un prêteur inépuisable et bienveillant. Il semble que ces considérations aient plus de poids lorsqu'il s'agit de venir en aide à un organisme administratif, département ou commune, uniquement dépensier et non productif, porté par ailleurs à abuser de la bienveillance de l'Etat.

Ces raisons ont peut-être exercé une influence lors des discussions qui se sont produites, il y a quelques années, lors de la création de la Caisse de crédit aux départements et communes. Mais ce sont d'autres motifs qui ont, semble-t-il, emporté, à ce propos, la décision du Parlement. Il s'agissait précisément de savoir si l'établissement projeté effectuerait à la fois des opérations de prêts et de bonifications ou verserait simplement des bonifications.

Un bref rappel des conditions dans lesquelles s'engagea

le débat permettra de mieux saisir la portée des arguments invoqués.

En 1927, la Chambre des Députés avait voté une proposition de loi, déposée depuis plusieurs années, tendant à instituer une sorte de Banque des départements et des communes. Le projet était en instance devant le Sénat lorsque l'idée en fut reprise par le Gouvernement Tardieu lors de la publication, le 3 juin 1930, du rectificatif au programme d'outillage national élaboré au mois de novembre précédent. En conséquence, la Chambre eut de nouveau à délibérer sur la création d'une Caisse d'avances aux départements et aux communes, chargée de venir en aide à ces collectivités lorsqu'elles devaient effectuer des dépenses de travaux.

Elle décida que l'action de cet organisme se manifesterait sous deux formes : la Caisse devait, en premier lieu, consentir des prêts au taux réduit de 2%, et, en second lieu, accorder des bonifications d'intérêt pour les emprunts contractés en dehors d'elle à des taux de plus de 2%.

Le projet arriva devant le Sénat et fit notamment l'objet d'un rapport de M. Sari au nom de la Commission d'Administration générale<sup>1</sup>. L'auteur de ce document proposait de modifier les dispositions adoptées par la Chambre ; il convenait, selon lui, de ne pas reconnaître à la Caisse le droit de consentir des avances. La distribution de bonifications d'intérêt devait donc constituer le seul objet de cet organisme. La principale raison invoquée par M. Sari à l'appui de son opinion était la sui-

1. Rapport du 26 juin 1931, *Documents Parlementaires*, 1931, Sénat, session ordinaire, N° 639.

vante. D'après lui, la dotation prévue pour la Caisse était trop faible pour permettre de satisfaire toutes les demandes d'avances, qui viendraient à se manifester. Une fois cette dotation épuisée, au bout d'un court délai, la Caisse ne disposerait plus que des annuités de remboursement et du produit annuel des recettes à elle affectées. Ces ressources seraient tout à fait insuffisantes pour soutenir une politique d'avances de quelque importance. Autoriser la Caisse à effectuer des prêts, faisait observer M. Sari, c'était l'empêcher de venir en aide aux collectivités qui ont besoin de trouver des capitaux à des conditions peu onéreuses. Avec les bonifications d'intérêt, au contraire, un bien meilleur résultat pourrait être obtenu. Sans doute, ces bonifications ne seraient-elles pas remboursables. Mais ne portant que sur l'intérêt de l'emprunt, elles n'entraîneraient pas, comme l'avance, le débours d'un gros capital et pourraient ainsi être versées à des bénéficiaires beaucoup plus nombreux. L'existence de recettes annuelles permettrait donc à la Caisse d'apporter un secours efficace aux départements et communes, obligés d'emprunter.

Cette argumentation fut décisive. Le Sénat limita l'activité de la Caisse à l'octroi de bonifications d'intérêt et la Chambre se rangea finalement à l'avis de la Haute Assemblée. La Caisse de crédit aux départements et communes, créée par la loi du 28 décembre 1931, ne consent donc pas d'avances mais se borne à octroyer des bonifications d'intérêt.

Ainsi, comme le montre cet exemple récent, la nature et l'importance des ressources envisagées jouent leur rôle dans le débat. Suivant les cas, elles peuvent faire

préférer la bonification d'intérêt à l'avance ou inversement. On peut dire, semble-t-il, qu'abstraction faite de toute autre question — risque, fonctions de l'organisme secouru — dans le cas où l'Etat dispose de recettes annuelles, la bonification d'intérêt est préférable ; mais cela est surtout vrai, lorsque ces ressources sont assez minimes et les bénéficiaires éventuels nombreux, car, dans cette hypothèse, le choix de la bonification d'intérêt permet de subvenir à un grand nombre de besoins.

Lorsqu'au contraire, l'Etat dispose de capitaux importants dont il doit s'assurer le placement, l'avance apparaît comme supérieure.

En effet, ce procédé présente alors un double avantage : les fonds que gère la Caisse des Dépôts trouvent un emploi et, d'autre part, l'Etat est assuré de ne pas manquer de ressources pour alimenter sa politique de prêts.

Il faudrait, cependant, se garder sur ce point, de toute généralisation harsadeuse. Tout ce que l'on peut dire, en la matière, c'est que, dans un exemple donné, l'un des procédés paraît meilleur que l'autre. Mais le choix est affaire d'appréciation individuelle et cas d'espèce.

Il n'en reste pas moins que c'est à l'accumulation des capitaux dans les caisses de l'Etat qu'il faut attribuer — comme il a été dit plus haut — le développement récent des prêts à taux réduit.

Ce phénomène explique, en effet, pour une large part, qu'un aussi grand nombre d'activités reçoive, à l'heure actuelle, au moyen de cadres administratifs analogues et grâce à un mécanisme financier presque toujours identique, une même aide pécuniaire de l'Etat.

DEUXIEME PARTIE

---

**L'Organisation actuelle**



## L'ORGANISATION ACTUELLE

---

La réalisation d'opérations de prêts, effectuées d'une façon continue, suppose l'existence de toute une législation complexe. Pour que soit possible le fonctionnement d'un tel système, il faut que soient fixées, au préalable, les conditions suivant lesquelles seront exécutées les avances à taux réduit. Il convient tout d'abord de grouper les activités privées qui doivent bénéficier de ces avances, de créer des organismes qui servent d'intermédiaire entre l'Etat et les emprunteurs, d'instituer des établissements chargés de distribuer les sommes suivant une procédure déterminée.

En même temps, il est nécessaire d'affecter des ressources aux diverses catégories d'avances, de fixer la nature et les modalités de ces prêts. Ainsi, à côté d'une organisation administrative, doivent être prévues des règles financières précises.

Ces deux sortes de mesures seront étudiées dans cette seconde partie. Mais avant de passer à leur examen, il paraît utile d'énumérer les diverses sortes d'activités qui sont, à l'heure actuelle, secourues par l'Etat sous cette forme.

La seconde partie comprendra donc trois chapitres :

*Chapitre I.* — Les activités secourues.

*Chapitre II.* — Les conditions préalables et les cadres administratifs.

*Chapitre III.* — Le mécanisme financier.

## CHAPITRE PREMIER

---

### LES ACTIVITES SECOURUES

---

Les diverses activités secourues au moyen d'avances à taux réduit sont assez nombreuses, à l'heure actuelle. Il est cependant possible de les grouper en un petit nombre de catégories.

Il faut mettre de côté tout de suite les avances consenties aux départements et aux communes en application des lois du 30 décembre 1928 (art. 142 et 143) et du 16 avril 1930 (art. 187). Ces avances ont pour objet de permettre aux collectivités locales d'effectuer des travaux de réfection des chemins vicinaux et d'adduction d'eau potable ; elles n'atteignent qu'un montant relativement limité<sup>1</sup> et ne doivent être accordées que pendant un nombre d'années assez court. Ce n'est pas à dire cependant que les départements et les communes ne reçoivent pas d'autres secours de l'Etat sous forme d'avance. Mais ces dernières opérations s'incorporent dans l'activité d'autres organismes dont il sera parlé dans ce chapitre, ou ont été récemment autorisées, et,

1. Deux fois 500 millions de francs.

dans ce cas, feront l'objet de développements ultérieurs.

Ainsi, abstraction faite des avances prévues par les lois du 30 décembre 1928 et du 16 avril 1930, les prêts à taux réduit présentent tous un trait commun : tous constituent une « aide aux petits », c'est-à-dire une aide aux membres des classes pauvres et des classes moyennes. Diverses considérations expliquent l'intervention de l'Etat en leur faveur : tout d'abord leur importance numérique, puis leur manque de ressources suffisantes pour améliorer leur position, enfin, il faut bien le dire, l'intérêt électoral qu'elles présentent pour les membres des assemblées parlementaires.

Une fois signalé ce point de ressemblance, deux grandes catégories d'avances peuvent être distinguées. Elles correspondent aux deux principales natures d'activités secourues par l'Etat. L'intérêt que peuvent avoir les unes au point de vue social ne doit pas faire oublier leurs avantages économiques ; ce sont les divers groupements coopératifs ou de crédit mutuel. Les autres, au contraire, ont un caractère social nettement prédominant : ce sont les organismes d'habitation à bon marché.

Une sous-distinction peut, semble-t-il, être établie pour ce qui concerne les associations à but économique. Certaines de ces dernières effectuent exclusivement des opérations agricoles : tel est le cas du Crédit Agricole mutuel, et de toutes les activités annexes qui ont été peu à peu rattachées à cette institution. Il est possible d'en approcher le Crédit Maritime mutuel. Deux raisons justifient cette assimilation : tout d'abord, les opérations de pêche que le Crédit Maritime mutuel est destiné à favoriser ont un caractère plus agricole qu'industriel ;

le Crédit Maritime mutuel présente donc une similitude de nature avec le Crédit Agricole. Il possède, en outre, avec ce dernier, une ressemblance de forme, son organisation étant calquée sur celle du Crédit Agricole.

Au contraire, certaines autres coopératives ou sociétés de crédit exercent leur activité dans le domaine de l'industrie ou du commerce : ce sont les Coopératives de production et de consommation, les Sociétés de caution mutuelle, les Sociétés d'artisans, les Banques populaires, le Crédit hôtelier, etc...

Ainsi, il est possible d'étudier en trois groupes distincts, les activités secourues au moyen d'avances par l'Etat :

1° Le Crédit Agricole mutuel, ses annexes et le Crédit Maritime mutuel.

2° Le crédit aux Coopératives, au petit commerce et à la petite industrie, à l'artisanat, le Crédit hôtelier.

3° Les divers groupements existant en matière d'habitations à bon marché.

\*  
\* \*

« Les Caisses de Crédit Agricole mutuel, dit l'art. 2  
« de la loi du 5 août 1920, ont pour objet de faciliter et  
« de garantir les opérations concernant la production  
« agricole, effectuées par leurs sociétaires individuels ou  
« collectifs ».

Il n'est pas douteux que ces Caisses répondent à un besoin. Les banques ordinaires, en effet, n'ont pas l'habitude de se livrer à des opérations en matière agricole. Les raisons de cette abstention sont multiples. Les agri-

culteurs isolés offrent d'ordinaire moins de garanties que les entreprises industrielles ou commerciales ; en outre, les avances que réclament les exploitants sont le plus souvent à échéance trop lointaine pour pouvoir figurer dans l'activité normale d'une banque d'escompte. Par ailleurs, les marchandises sur lesquelles pourraient porter ces avances sont fréquemment périssables et ne constituent donc qu'une sûreté imparfaite pour l'escompteur. Il faut bien dire, de plus, que la mentalité du petit cultivateur français paraît répugner à la notion moderne du crédit.

Il y a donc intérêt à grouper les cultivateurs eux-mêmes dans des organismes pour les éduquer à cet égard et leur procurer en outre les ressources dont ils peuvent avoir besoin au cours de leur vie professionnelle. Constitué d'exploitants se connaissant entre eux, de tels groupements, sortes de banques coopératives, permettent de vaincre la méfiance que peut avoir le paysan à l'égard des opérations bancaires, et surtout, aident ce dernier à écouler sa récolte, à remplacer ses instruments de travail, à perfectionner ses méthodes d'exploitation, à réparer sa maison d'habitation ou ses bâtiments agricoles, ou même à améliorer ses terres ou à agrandir son domaine. Tel est le but du crédit agricole mutuel.

Aussi les caisses que comporte cette institution, se livrent-elles à toutes les opérations correspondant aux diverses nécessités de la vie agricole ; prêts à court terme sous forme d'escompte pour permettre aux agriculteurs de payer leurs dépenses courantes d'exploitation telles qu'achats d'engrais, de semences, etc ; prêts sur warrants pour le cultivateur qui désire toucher rapidement le

produit de sa récolte de blé ou de vin ; prêts à moyen terme pour les dépenses qui nécessitent un certain délai d'amortissement, telles que les achats de cheptel, de matériel, les dépenses visant à l'amélioration des terres ou à la réfection des bâtiments ; enfin prêts à long terme pour l'acquisition, l'agrandissement, l'aménagement du domaine rural.

Tous ces avantages sont accordés à l'exploitant individuel, affilié à une caisse de crédit. Mais, comme il a été dit dans un chapitre précédent, les individus ne sont pas seuls à bénéficier de l'intervention de la Caisse ; les associations agricoles profitent également de ses services. Elles sont, en effet, susceptibles de recevoir des prêts collectifs à long terme et des prêts à terme plus courts consentis par cet organisme.

Ainsi que l'indique l'art. 22 de la loi du 5 août 1920, « les Sociétés coopératives, les Associations syndicales, « les Sociétés d'intérêt collectif agricole qui... peuvent « être affiliées aux Caisses locales de crédit agricole sont : « 1<sup>o</sup> les Sociétés coopératives agricoles constituées en « vue d'effectuer ou de faciliter toutes les opérations con- « cernant la production, la transformation, la conserva- « tion ou la vente des produits agricoles provenant exclu- « sivement des exploitations des associés ; 2<sup>o</sup> les « Sociétés coopératives d'achat en commun et d'appro- « visionnement.. ; 3<sup>o</sup> les Associations syndicales ayant « un but exclusivement agricole ; 4<sup>o</sup> les Sociétés agricoles « ayant pour objet soit de procéder à la fabrication de « toutes matières, de tous produits ou instruments « utiles à l'agriculture, à l'exécution de travaux agricoles « d'intérêt collectif, soit de doter une région ou une agglom-

« mération rurale d'installations modernes d'intérêt  
« collectif, tels qu'abattoirs industriels, entrepôts frigorifiques, réseaux électriques, réseaux ferrés, etc...,  
« d'entreprises d'hygiène sociale, en particulier pour la  
« construction de logements hygiéniques destinés à des  
« ouvriers ruraux ou bien pour l'amélioration des bâtiments agricoles reconnus insalubres par le corps du  
« génie rural ».

L'art. 34 de la loi du 16 avril 1930 a ajouté à cette énumération : « 5° les Chambres d'agriculture, les Syndicats agricoles, les Syndicats d'élevage, les Associations agricoles reconnues par la loi et dépendant du  
« ministère de l'Agriculture, ayant pour objet de favoriser la production agricole ainsi que leurs unions et  
« fédérations ».

Ce sont peut-être ces dernières attributions qui constituent la partie la plus intéressante de l'activité des caisses de crédit agricole. Grâce aux prêts collectifs à long terme, en effet, tous ces groupements précédemment énumérés, ont pu efficacement collaborer à la mise en valeur des richesses agricoles de la France.

Pour élaborer et écouler certains produits, l'association est nécessaire, surtout dans un pays de petite propriété et de petite exploitation comme la France. Ainsi que le dit très heureusement le rapport de la Caisse Nationale de Crédit Agricole sur les opérations de l'année 1923,  
« dans les conditions économiques actuelles, l'effort isolé  
« est impuissant à assurer un large développement  
« de la production agricole et la coopération doit par  
« suite être considérée comme le complément indispensable de la petite propriété rurale ». En effet, la création

de coopératives de production, de transformation et de vente, soutenues par les caisses de crédit, a pour résultat de faire bénéficier les petits et moyens exploitants d'avantages analogues à ceux dont dispose la grande culture. Aussi, suivant les régions, des groupements d'activités diverses se sont-ils développés : dans les pays de vignobles, des caves coopératives se sont fondées pour entreposer les vins et en assurer l'écoulement ; grâce à leur outillage perfectionné, les caves obtiennent des vins homogènes et de bonne qualité, les frais de vinification sont réduits au minimum et la conservation obtenue dans les meilleures conditions. D'après le rapport sur les opérations de 1932, cinq millions et demi d'hectolitres pouvaient être logés, à cette date, dans les caves coopératives.

Les distilleries coopératives constituent souvent le complément des caves : elles permettent d'utiliser les vins de qualité médiocre et les marcs de raisins.

Les mêmes avantages — groupement des quantités produites, concentration des opérations de transformation, réduction des frais d'élaboration pour les adhérents, meilleure qualité et meilleure conservation obtenues, facilité plus grande d'écoulement — caractérisent les coopératives de nature différente constituées dans d'autres régions : huileries coopératives, distilleries et sucreries coopératives de betteraves, et surtout fruitières, laiteries, fromageries, beurreries, caséineries coopératives. Ces derniers groupements, notamment, ont pris une large extension dans toute la France, aussi bien dans les régions montagneuses que dans les plaines : dans les premières, souvent éloignées des grands centres de consom-

mation, de telles associations facilitent la transformation du lait en beurre et surtout en fromages ; dans les secondes, qui disposent de voies de communication mieux desservies, elles permettent une concentration du lait et des produits laitiers et leur acheminement rapide vers les grandes villes. Partout, leur intervention a pour résultat d'améliorer les conditions de vente et de régulariser les cours. Aussi n'est-il pas étonnant qu'à l'heure actuelle, déjà 14 % de la production française du lait <sup>1</sup> soit traité ou vendu par les coopératives : et cette proportion est très largement dépassée dans certains départements qui comptent parmi les plus grands producteurs de lait : 61 % dans le Doubs, 81 % dans la Haute-Savoie, 92 % dans les Deux-Sèvres, 93 % dans le Jura.

Egalement des coopératives de meunerie, de stockage et de vente des céréales se sont fondées, surtout depuis le début de la crise du blé. Leur création a été encouragée par le législateur, dans les efforts qu'il a entrepris pour lutter contre la mévente des céréales. Comme cette lutte a entraîné une extension des attributions confiées à l'institution du Crédit Agricole, il paraît préférable d'en étudier les détails à propos des lois qui ont étendu ce champ d'action.

A diverses époques, en effet, les Pouvoirs Publics ont chargé le Crédit Agricole de mener à bien, à côté de son activité principale, diverses opérations annexes, soit d'une façon temporaire, soit pendant une période de temps plus longue.

1. Ce renseignement et les suivants sont extraits du rapport de la Caisse Nationale de Crédit Agricole sur les opérations réalisées en 1932.

Il faut tout d'abord signaler, à ce sujet, les textes tendant à la mise en culture des terres abandonnées : lois du 6 octobre 1916, du 7 avril 1917, du 4 mai 1918. Ces lois portent la trace des préoccupations qui prévalaient à l'époque où elles ont été votées : ce sont des lois de guerre, s'expliquant par la nécessité d'assurer l'alimentation du pays. Elles reconnaissent à cet effet, aux maires, le droit de réquisitionner les terres abandonnées et d'assurer leur mise en culture. Elles prévoient notamment que des avances pourront être consenties par les organismes du Crédit Agricole, aux départements, communes, comités d'action agricole, syndicats, particuliers, s'occupant de l'exploitation de ces terres. De ces lois de circonstance, peuvent être rapprochées les dispositions de la loi du 8 décembre 1922, stipulant que les Caisses de Crédit Agricole, peuvent consentir des avances aux départements et communes, pour faciliter à ceux-ci l'achat de terrains et domaines ruraux en vue de leur lotissement. Ce texte a pour but de permettre aux petits travailleurs agricoles et aux familles peu fortunées d'accéder à la propriété rurale. Il contribue à lutter contre le dépeuplement des campagnes et rentre donc tout à fait dans le cadre des attributions normales du Crédit Agricole.

Ce sont les mêmes préoccupations qui inspirent la loi du 2 août 1923 sur l'électrification des campagnes et qui justifient également la part très importante reconnue au Crédit Agricole dans son application. D'ailleurs, dès avant le vote de cette loi, comme le fait remarquer le rapport sur les opérations effectuées en 1924 et 1925, au titre de l'électrification des campagnes, « le Ministre de « l'Agriculture, puis l'Office National du Crédit Agricole,

« avaient accordé sur les fonds de la dotation du crédit agricole des avances à long terme... aux sociétés coopératives et sociétés d'intérêt collectif agricole pour aider à la construction de réseaux agricoles de distribution d'électricité. Mais le programme d'électrification rurale, dont la réalisation a paru nécessaire pour retenir à la terre les travailleurs ruraux et intensifier la production agricole par l'emploi de l'énergie électrique ne pouvait être suffisamment encouragé au moyen des ressources limitées du crédit agricole.. ». Aussi la loi du 2 août 1923 a-t-elle affecté des ressources spéciales à cet objet. Celles-ci sont destinées à mettre, par l'intermédiaire des Caisses de Crédit Agricole, à la disposition des départements, « communes, syndicats de communes, associations syndicales libres ou autorisées, sociétés coopératives ou d'intérêt collectif agricole <sup>1</sup> » les sommes nécessaires à l'établissement et à l'exploitation des réseaux ruraux d'électricité.

Ce sont toujours les mêmes idées de défense et de perfectionnement agricoles qui expliquent les dispositions contenues dans l'art. 108 de la loi du 27 décembre 1927. Ce texte permet aux Caisses d'accorder des prêts aux communes et syndicats de communes « pour l'exécution de travaux ayant pour objet l'irrigation, l'assainissement des terres et leur protection contre les eaux ».

Ainsi toutes les mesures ayant pour objet le maintien des populations rurales dans les campagnes ou le perfectionnement des méthodes de culture ont eu pour effet

1. Enumération contenue dans l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 2 août 1923.

d'élargir le champ d'action du Crédit Agricole. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les difficultés récentes soulevées par la succession de plusieurs récoltes de blé excédentaires aient contribué à étendre encore les attributions de cette institution.

Déjà en 1929, lors de l'apparition des premiers excédents, une circulaire du Ministre de l'Agriculture aux préfets, en date du 20 septembre 1929<sup>1</sup>, rappelait que les agriculteurs peuvent se procurer auprès des Caisses de crédit les ressources nécessaires pour échelonner la vente de leurs produits et payer leurs dépenses immédiates au moyen de prêts sur warrants. Elle signalait, en outre, le grand intérêt que présentait la création de coopérations agricoles permettant d'obtenir des facilités de crédits, dans les lieux où ces groupements n'existaient pas encore. Ces recommandations, déjà contenues d'ailleurs, dans une circulaire du 17 juin 1925, étaient reprises à nouveau dans une circulaire du 24 août 1932. Jusqu'à ce moment-là, cependant, aucune ressource nouvelle n'avait été mise à la disposition des organismes de crédit agricole pour faciliter l'écoulement des excédents de blé.

Au contraire, la loi du 26 janvier 1933 devait prévoir une intervention de cet ordre. En vertu de ce texte, la Caisse de Crédit Agricole pouvait accorder des avances afin de permettre l'exécution des contrats de stockage. La loi du 10 juillet 1933 a étendu le rôle de la Caisse en la matière : depuis cette date, en effet, cet établissement reçoit après divers prélèvements, une partie des recettes

1. *Journal Officiel*, 20 septembre 1929, p. 10704.

spéciales prévues par la loi. Ces ressources servent à accorder des prêts sur warrants. C'est à des opérations analogues que sont également destinées les avances spéciales faites par l'Etat à la Caisse de Crédit Agricole en vertu de l'art. 64 de la loi de finances du 28 février 1934, modifié par le décret du 16 mars suivant, par les lois du 4 juillet et du 9 juillet 1934.

Par ailleurs, il faut signaler l'intervention du Crédit Agricole dans d'autres domaines. Lorsque des inondations dévastèrent au cours de l'hiver 1930, la vallée de la Garonne et celles de certains de ses affluents, le Crédit Agricole participa à la réparation des dommages causés. La Caisse de Crédit Agricole fut en effet comprise dans la liste des établissements devant appliquer la loi du 8 avril 1930 sur les sinistrés du Midi et du Sud-Ouest ; naturellement, c'est à la restauration des immeubles ruraux et à la reconstitution des exploitations agricoles que devaient s'appliquer les opérations financières de la Caisse. Toujours en matière de dommages causés par les intempéries, mais cette fois-ci, non plus d'une façon occasionnelle, la loi du 31 mars 1932 (art. 129 et suivants) a prévu que les Sociétés d'Assurances mutuelles contre la grêle pourraient recevoir l'aide financière du Crédit Agricole.

Ainsi, il n'est plus guère, à l'heure actuelle de manifestation de l'activité agricole où la Caisse de Crédit ne soit autorisée à intervenir. C'est certainement parce que son organisation a semblé bien conçue qu'elle a paru pouvoir remplir des attributions sans cesse plus étendues. Et c'est probablement pour la même raison que cette institution a été transposée dans un domaine voisin, celui du Crédit Maritime mutuel.

Le Crédit Maritime mutuel est destiné à rendre aux populations maritimes, les mêmes services que le Crédit Agricole mutuel aux cultivateurs. Organisé par les lois du 23 avril 1906 et du 18 juin 1909 qui créèrent, la première les Sociétés de Crédit Maritime, la seconde les Caisses régionales, il reçut avec la loi du 25 mars 1910 la participation financière de l'Etat sous formes d'avances sans intérêt ; ces avances étaient consenties au moyen des fonds disponibles sur les retenues affectées aux institutions utiles aux gens de mer <sup>1</sup> et de subventions prélevées sur la retenue de 15 % effectuée sur le produit des jeux dans les cercles et casinos. Il fit l'objet de la loi d'ensemble du 4 décembre 1913, modifiée depuis, notamment par la loi du 30 décembre 1925.

Il a pour objet de donner aux petits pêcheurs maritimes les moyens d'acquérir des embarcations ou des engins de pêche ou d'améliorer leur matériel et leurs procédés d'exploitation. Il doit, suivant la loi du 1930, faciliter les opérations se rattachant à la capture, l'élevage, le parcage, la conservation et la vente des produits des eaux maritimes et du domaine maritime, telles que l'achat et la construction de bateaux de pêche, l'achat d'instruments de pêche, de crustacés et d'huîtres destinés au peuplement des parcs, le transport des produits de la pêche.

Il correspond à des besoins certains puisque les petits pêcheurs isolés sont souvent dépourvus des capitaux nécessaires à l'exercice de leur profession et ne peuvent les emprunter auprès des établissements de crédit, faute de présenter des garanties suffisantes.

1. Retenues réglementées alors par le paragraphe 3 de l'art. 21 de la loi du 7 avril 1902, modifié par l'art. 7 de la loi du 19 avril 1906.

L'institution du Crédit Maritime mutuel présente donc une utilité incontestable ; elle ne paraît pas, cependant, avoir pris une extension comparable, toutes proportions gardées, à celle du Crédit Agricole.

\*  
\* \*

C'est encore le même principe « d'aide aux petits » qui caractérise et explique l'intervention financière de l'Etat en faveur des coopératives, du petit commerce, de la petite industrie, de l'artisanat. Dans ce domaine, se retrouve l'idée qu'il faut venir en aide aux membres des classes pauvres et des classes moyennes et fournir des capitaux aux groupements qu'ils peuvent fonder, soit pour mieux exercer leur activité professionnelle, soit pour obtenir à meilleur compte les denrées de première nécessité.

Les coopératives de consommation ont depuis longtemps paru susceptibles de satisfaire ces dernières aspirations. Groupant les consommateurs, surtout ceux des classes laborieuses, elles permettent, semble-t-il, de réaliser les achats aux moindres prix. Elles n'ont pas, en effet, le souci de rémunérer leur capital puisque celui-ci est fourni par les adhérents-consommateurs qui se contentent d'un intérêt modique. Par ailleurs, elles achètent leurs marchandises directement aux producteurs, supprimant ainsi les différents intermédiaires et, du même coup, les bénéfices prélevés sur ces derniers. Enfin, elles ne cherchent pas elles-mêmes à réaliser de gains, les légères majorations qu'elles font subir à leur prix d'achat

pour établir leur prix de vente étant ristournée entre tous leurs adhérents. D'un point de vue plus général, elles exercent une influence régulatrice sur tout le marché en rapprochant les prix de détail des prix de revient. En outre, elles contribuent à éduquer le consommateur, en obligeant ce dernier à établir à l'avance des listes de commandes et à se tenir à l'achat de certains types de produits bien définis.

Tous ces avantages théoriques ont conduit le Parlement à accorder par la loi du 7 mai 1917 des avances aux coopératives qualifiées de « Sociétés ouvrières de consommation ».

Il ne semble pas, cependant, que les résultats aient répondu aux espérances émises par le législateur. Les coopératives de consommation n'ont pas pris l'extension qu'elles paraissaient à un certain moment devoir rapidement réaliser. Leur développement a été contrarié par les habitudes depuis longtemps établies, par le tempérament indiscipliné du consommateur, et en outre, par les difficultés que comporte leur gestion ; il est, en effet, malaisé d'obtenir que les gérants de ces organismes, le plus souvent désintéressés à la bonne marche de l'affaire, dirigent l'entreprise avec soin, ou parfois même avec scrupule.

Ce sont des difficultés encore plus grandes que rencontrent les coopératives ou « Sociétés ouvrières de production », secourues par des avances de l'Etat, en vertu de la loi du 18 décembre 1915. Alors que les coopératives de consommation réalisent la suppression du commerçant intermédiaire, c'est le chef d'entreprise qui, dans les Sociétés ouvrières de production, se trouve disparaître.

Les ouvriers assurent eux-mêmes la direction de l'exploitation où ils dépensent leur activité, en supportent les risques, et se partagent les bénéfices éventuels, au prorata du travail de chacun. Très en faveur au moment de 1848, ces groupements n'avaient pas conservé l'importance qu'ils avaient acquise pendant une courte période ; il avait paru opportun, il y a quelques années, de provoquer à nouveau leur essor. Mais les espoirs, dans ce domaine, ont encore été déçus : dans la plupart des sociétés qui se sont fondées sous cette forme, l'absence d'un chef véritablement responsable, les tiraillements qui se sont produits entre les adhérents au sujet de la direction, ont été très préjudiciables à la bonne marche de l'entreprise. Au surplus, les ouvriers eux-mêmes se sont montrés peu empressés à créer de tels groupements, mal disposés qu'ils sont à assumer des risques auxquels ils ne sont pas habitués.

Le développement des coopératives de production demeure donc restreint.

En organisant et favorisant le crédit au petit commerce, à la petite industrie, à l'artisanat, l'Etat ne vise pas comme précédemment à créer des formes économiques nouvelles, il cherche, au contraire, à maintenir une structure ancienne, menacée dans son existence par l'évolution moderne. A part cette différence, d'ailleurs importante, ces divers exemples d'intervention financière s'apparentent sur bien des points aux précédents : il s'agit également « d'aide aux petits » qui s'adresse cette fois, non aux ouvriers, mais aux petits industriels et commerçants et aux artisans, c'est-à-dire, non aux

classes les plus pauvres de la nation, mais aux représentants, les plus modestes, il est vrai, des classes moyennes.

Malgré qu'elles paraissent parfois archaïques, ces diverses formes économiques présentent, surtout dans un pays comme la France, un grand intérêt. Elles procurent tout d'abord des moyens d'existence à une fraction importante de la population urbaine. Elles permettent, en outre, beaucoup mieux qu'une industrie concentrée, l'élaboration et la vente de produits variés, d'articles de qualité ou même d'art, correspondant tout à fait à la mentalité et aux goûts de la clientèle française. Au point de vue géographique, de leur maintien ou de leur disparition dépendent la prospérité ou la décadence, au regard des grandes agglomérations, des petites villes et des marchés locaux.

Cependant, concurrencés par les grandes entreprises, plus riches et mieux outillées, les petites exploitations et les artisans éprouvent, dans les conditions présentes, les plus grandes difficultés à subsister. Ils ne disposent souvent pas eux-mêmes des capitaux nécessaires à leur installation ; ils ne peuvent que malaisément s'en procurer. Il est certain, en effet, que la concentration bancaire a eu pour ceux-ci des résultats désastreux. Ainsi que le disait M. Landry dans son rapport <sup>1</sup> à la Chambre sur le projet qui devait devenir la loi du 13 mars 1917, il y a dans toute industrie ou commerce, des capitaux fixes représentant la valeur du fonds et l'outillage, et des capitaux circulants, tels que les marchandises en magasins, les avances aux clients et les matières premières : pour

1. Rapport du 6 mars 1913.

acquérir les uns, il faut obtenir du crédit à long terme, et offrir, pour cela, des sûretés réelles au prêteur ; pour les autres, au contraire, des avances à court terme sont nécessaires ; elles ne sont accordées qu'en fonction de la personnalité de l'industriel ou du commerçant. Or, les petits industriels et commerçants ne peuvent offrir aux grands établissements de crédit les mêmes garanties que les entreprises importantes. Leur exploitation est modeste, et leur personnalité mal connue.

C'est pour supprimer cette infériorité que l'Etat a organisé par la loi du 13 mars 1917, les sociétés de caution mutuelle et les banques populaires. Les premières ont pour objet d'avaliser les engagements de leurs membres et de faciliter ainsi l'intervention des banques populaires. Ces dernières, qui reçoivent des avances de l'Etat, fournissent aux petits industriels et commerçants, les capitaux dont ils ont besoin pour compléter leurs fonds de roulement ou mobiliser leurs créances. Leurs opérations sont limitées au domaine du crédit à court terme. Elles ne doivent en principe accorder à leurs clients qu'une aide temporaire et limitée, afin de ne pas nuire aux banques proprement dites. En fait, les banques populaires bénéficiant à la fois des avances de l'Etat, et d'importantes exonérations fiscales, sont fréquemment sorties de leurs attributions et ont cherché à concurrencer les autres banques. Si l'extension de leurs opérations qui en est résultée a pu être parfois interprétée comme une preuve de réussite, elle n'en a pas moins eu des inconvénients sérieux. Ayant abusivement étendu leur champ d'activité, certaines banques populaires se sont trouvées placées, une fois la crise survenue, dans une situation

dangereuse. Aussi le législateur a-t-il dû intervenir à deux reprises, par les lois du 24 juillet 1929 et du 17 mars 1934, tant pour répondre aux plaintes des banques privées que pour éviter les abus.

Par ailleurs, l'art. 172 de la loi du 30 juin 1923 avait organisé sous la forme d'une banque populaire, le Crédit hôtelier, alimenté par des avances de l'Etat, et destiné à accorder des prêts à long terme pour le développement de l'industrie hôtelière.

Le crédit à l'artisanat peut se situer à mi-chemin entre le crédit aux coopératives et le crédit au petit commerce et à la petite industrie. Ce classement se justifie à deux points de vue. Tout d'abord les artisans, appelés à bénéficier de cette institution, se rapprochent par leur genre de vie et de travail, des ouvriers ordinaires tandis qu'ils s'apparentent aux industriels en raison de leur indépendance et des responsabilités de chef d'entreprise qu'ils assument. En second lieu, la loi du 27 décembre 1923 qui a créé le crédit à l'artisanat prévoit que les avances de l'Etat seront accordées aux artisans, soit par l'intermédiaire de sociétés coopératives ou d'union de ces mêmes sociétés, soit par l'intermédiaire de banques populaires. En fait, donc, le crédit à l'artisanat, se rattache aux formes de crédit précédemment analysées. Il faut signaler, à ce propos, que les avantages institués par la loi de 1923, ont été étendus par la loi du 31 mars 1932 (art. 177) aux sociétés coopératives de crédit pour les industries d'art.

Il est difficile de porter un jugement à la fois précis et équitable sur ces diverses institutions. Ce que l'on peut dire c'est que toutes rendent des services aux diverses

formes d'activité qu'elles ont pour but d'encourager. Toutefois, il n'est pas douteux que leur utilité est beaucoup plus contestable que celle d'une organisation, pourtant similaire, le Crédit Agricole. En matière agricole, en effet, il n'existait, avant la création du Crédit mutuel, aucun organisme de crédit spécialisé, tandis que dans le domaine de l'artisanat, de la petite industrie et du petit commerce, les intéressés pouvaient, à la rigueur, s'adresser aux banques ordinaires. Les reproches adressés aux banques populaires montrent bien que le législateur n'a peut-être pas toujours su éviter, en la matière, les doubles emplois.

\*  
\* \*

Au contraire, dans un domaine un peu différent, la législation instituée en faveur des habitations à bon marché est d'une incontestable utilité, non plus économique, cette fois, mais exclusivement sociale. Le problème du logement touche à de nombreuses questions : l'hygiène, la famille, la natalité et même la stabilité sociale du pays. Il a pris une importance de plus en plus grande à mesure que s'installaient, dans toutes les classes de la société, des habitudes de plus grand confort, à mesure aussi que venait s'accumuler, dans les grands centres industriels, une nombreuse population ouvrière.

Déjà, on l'a vu, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le législateur avait voté une série de mesures destinées à encourager la construction des habitations à bon marché. A la veille de la guerre, les dispositions en vigueur constituaient un ensemble complexe, quoique un peu disparate : les prin-

cipes étaient posés, les organismes créés, l'aide financière de l'Etat prévue. Les textes, cependant, restaient isolés les uns des autres ; une sorte de codification semblait nécessaire. Par ailleurs, si l'organisation instituée par la loi paraissait théoriquement parfaite, en fait, l'œuvre réalisée était encore modeste, les programmes de construction à peine entrepris : les secours financiers de l'Etat demeuraient trop peu importants pour permettre de mener à bien des travaux de grande envergure. Aussi bien une œuvre à la fois de mise au point et d'élargissement semblait-elle s'imposer.

Tel a été précisément l'objet des lois survenues depuis la guerre. Si, en effet, ces dernières n'ont pas modifié les cadres précédemment institués, elles n'en ont pas moins augmenté les sommes consacrées aux habitations à bon marché et élargi considérablement le champ d'application de la législation.

Les cadres déjà existants ont subsisté. Sociétés anonymes ou coopératives d'habitations à bon marché, sociétés de crédit immobilier, offices publics d'habitations à bon marché, fondations, fonctionnent aujourd'hui comme par le passé. La loi de base du 5 décembre 1922, sorte de code en la matière, a simplement précisé et défini leurs caractères, leur objet, leurs règles de fonctionnement. Tous ces organismes s'intéressent à la construction des habitations à bon marché. Tous, à ce titre, peuvent bénéficier d'avances de l'Etat. Mais alors que les sociétés, offices publics et fondations d'habitations à bon marché s'occupent directement d'édifier, d'aménager, d'assainir, de gérer des immeubles, les sociétés de

crédit immobilier ont seulement pour but de prêter aux groupements précédents ou à des emprunteurs individuels les capitaux nécessaires à la construction de maisons. Il y a donc dans les opérations d'avances effectuées par l'Etat, deux catégories bien distinctes : les prêts aux organismes divers d'habitations à bon marché et les prêts aux sociétés de crédit immobilier.

Par ailleurs, la loi de 1922 définit à nouveau ce qu'il faut entendre par habitation à bon marché, fixe notamment les maxima que, suivant les villes, les valeurs locatives des maisons à bon marché ne pourront dépasser, établit les conditions de salubrité auxquelles les immeubles devront satisfaire, précise à ce sujet le rôle des comités de patronage. En même temps, sont fixées les conditions que devront remplir les emprunteurs individuels s'adressant aux sociétés de Crédit immobilier.

Une fois la législation codifiée, le Parlement se préoccupa d'augmenter les sommes consacrées aux habitations à bon marché. Deux textes doivent être cités à ce propos : la loi du 5 décembre 1922 et la loi du 13 juillet 1928. La loi de 1922 ne comporte, à vrai dire, aucune majoration de crédits sur les textes précédents mais elle donne en fait, une grande impulsion au mouvement de construction : sous son influence, le public se familiarisa avec les dispositions législatives, bientôt les demandes d'avances se firent plus nombreuses, ce qui permit une utilisation plus rapide des sommes affectées.

Il faut arriver, cependant, à la loi du 13 juillet 1928 plus connue sous le nom de loi Loucheur, pour voir adopter un grand programme d'ensemble. Ce texte n'a

d'ailleurs pas eu pour objet de remplacer la loi de 1922, mais bien de se superposer à cette dernière. Pour lutter efficacement contre la crise du logement, elle prévoyait la construction ou l'aménagement de 260.000 maisons ou appartements au cours des années 1928, 1929, 1930, 1931, 1932 et 1933 ; naturellement, des avances d'un montant élevé devaient être accordées pour faire face aux dépenses entraînées. Des textes postérieurs vinrent étendre encore le programme primitif et prolonger la durée d'application de la loi Loucheur : cette dernière doit maintenant rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 1935, en vertu de la loi du 27 juillet 1934.

Grâce à cet ensemble de dispositions, les habitations à bon marché prirent un développement considérable. D'après le rapport du Conseil Supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929<sup>1</sup>, alors que les avances accordées depuis 1898 jusqu'au 31 décembre 1927 s'étaient élevées à 1.333.782.500 francs, elles atteignirent au cours des seules années 1928 et 1929, le chiffre de 2.036.424.400 francs, soit une somme supérieure de 50 % aux avances accordées pendant les trente années précédentes. En particulier, les avances consenties en 1929 aux sociétés de Crédit immobilier ont été de plus de 16 fois supérieures à celles de l'année 1927.

Depuis lors, les crédits prévus par la loi de 1928 et également ceux fixés par la loi de 1922 ont fait l'objet de plusieurs relèvements, notamment dans les lois du 31 décembre 1929, 22 mars 1931 et 25 mars 1932. D'ailleurs, pour apprécier pleinement l'effort financier assumé

1. *Journal Officiel*, annexes 30 septembre 1930, p. 795 et suivantes.

par l'Etat, il faut tenir compte de deux autres faits : tout d'abord, la loi de 1928 comme la loi de 1922 prévoient l'une et l'autre qu'aux avances viendront s'ajouter des subventions en faveur des familles nombreuses ; en outre, tous les avantages précédents s'appliquent à un nombre de bénéficiaires beaucoup plus grand qu'autrefois, car le champ d'application de législation a été élargi.

En effet, le Parlement n'a pas voulu seulement favoriser le développement des habitations ouvrières comportant le minimum d'espace et de confort compatible avec les prescriptions de l'hygiène. Il s'est également intéressé à la construction de logements plus vastes, mieux aménagés, tels que peuvent les désirer les gens parvenus à une modeste aisance. Aussi, en même temps qu'aux « habitations à bon marché » proprement dites, a-t-il accordé son appui aux « habitations à loyers moyens » prévues par la loi Loucheur et aux « habitations à bon marché améliorées » créées par la loi du 28 juin 1930, dite encore loi Bonnevey. Les valeurs locatives des habitations à loyers moyens sont plus élevées que celles des habitations à bon marché. Quant aux « habitations à bon marché améliorées », elles ont « une surface d'au moins douze mètres carrés en sus de celles des maisons visées par la loi du 5 décembre 1922 » et comportent « un appareil à douches, ainsi que des conduites d'eau, de gaz et d'électricité ». Les premières ne paraissent pas avoir réussi, car elles ne font pas l'objet de prêts nombreux ; les secondes, au contraire, ont pris un certain développement.

\*  
\* \*

Telles sont les diverses activités secourues par l'Etat au moyen d'avances. Leur examen rapide permet déjà de se rendre compte des importants sacrifices financiers assumés par l'Etat dans un intérêt à la fois économique et social ; cette constatation, cependant, ne peut pleinement se dégager qu'une fois exposée l'organisation administrative et financière de ces nombreux systèmes.

---

## CHAPITRE II

---

### **LES CONDITIONS PRÉALABLES LES CADRES ADMINISTRATIFS**

---

C'est l'Etat qui a créé les institutions du crédit agricole, du crédit au petit commerce, des habitations à bon marché. Cette considération ne doit pas être oubliée lorsqu'il est procédé à l'étude de ces diverses organisations. Elle explique, en effet, bien des traits communs à toutes ces dernières et notamment le caractère centralisé que revêtent la plupart d'entre elles.

Certes, le fait que l'Etat accorde son aide financière à certaines activités, suffit à donner aux Pouvoirs Publics le droit de réglementer et de contrôler les groupements ainsi favorisés. Le désir de n'accorder son appui qu'à bon escient, de réduire au minimum les risques de non-remboursement, oblige l'Etat à intervenir d'une façon marquée dans le fonctionnement de ces institutions et à exercer sur elles un pouvoir de tutelle.

Mais il y a plus. Sans la volonté bien arrêtée des Pouvoirs Publics, ces divers groupements ne se seraient jamais développés. Il a fallu bien souvent de nombreuses lois avant que le mouvement prenne quelque ampleur.

Dans aucun cas, le législateur ne s'est trouvé en face d'associations privées, nées spontanément, grâce à quelques initiatives individuelles. Il a dû organiser lui-même les groupements qu'il voulait favoriser. Aussi a-t-il pu donner à ces institutions tous les caractères qu'il voulait leur voir posséder. Dans cette pensée, il a imposé des conditions sévères aux bénéficiaires éventuels et placé, entre ces derniers et l'Etat, toute une hiérarchie de groupements intermédiaires.

\*  
\* \*

Les conditions imposées aux bénéficiaires se réfèrent à trois idées principales : le crédit accordé par l'Etat n'est pas consenti pour des raisons économiques, mais pour des motifs de justice sociale ; ils l'adresse « aux petits » et aux gens « dignes d'intérêt ». En second lieu, il ne constitue qu'une aide partielle et limitée. Enfin, il doit conserver, dans la plupart des cas, un caractère coopératif.

En ce qui concerne la personne même des bénéficiaires, la plupart des textes sont formels. Ils ne concernent que les membres des classes pauvres ou moyennes, censés ne pas pouvoir trouver ailleurs les capitaux nécessaires à leur activité professionnelle ou à l'amélioration de leur existence.

C'est ainsi que la loi du 4 décembre 1913 sur le Crédit Maritime mutuel ne s'applique, en vertu de l'art. 2, qu'aux personnes suivantes : 1° les marins pêcheurs exerçant la pêche maritime comme moyen d'existence ;

2° les anciens marins pêcheurs pensionnés à la Caisse des Invalides de la Marine ou à la Caisse Nationale de prévoyance des marins français, ou devenus physiquement hors d'état de naviguer, s'ils sont propriétaires de tout ou partie d'une embarcation de pêche ; 3° les concessionnaires d'établissements de pêche sur le domaine maritime, exploitant eux-mêmes ces établissements ou ayant cessé de les exploiter pour cause d'incapacité physique ; 4° les veuves des personnes susvisées et leurs orphelins jusqu'à la majorité du plus jeune.

Dans ce texte, apparaissent nettement les intentions du législateur qui entend réserver les avantages de l'institution à deux catégories de bénéficiaires : les personnes exploitant elles-mêmes ; les personnes ne pouvant exploiter elles-mêmes pour des raisons de force majeure, autrement dit les petits exploitants individuels et les personnes dignes d'intérêt. Considérons, surtout, la première de ces deux catégories.

La plupart des textes ne s'appliquent qu'aux petits exploitants. A ce propos, le titre seul de crédit à l'artisanat suffit à montrer que la loi de 1923 concerne seulement une catégorie bien déterminée de travailleurs indépendants, mais modestes. Sans doute est-il parfois difficile de distinguer l'artisan véritable d'un petit industriel : il existe cependant quelques critères assez précis qui permettent de résoudre les difficultés d'espèce. On peut, par exemple, considérer qu'est artisan celui qui tire sa rémunération non pas d'une action spéculative, mais principalement, de son propre travail. En pratique, l'artisan travaille le plus souvent seul ou avec l'aide des membres de sa famille ou d'un ou deux com-

pagnons. Il ne dispose que d'un outillage rudimentaire, ne possède pas de stocks importants de matières premières, n'a pas, en général, recours pour faire connaître ses produits, aux procédés de la publicité. Pour trancher les difficultés qui surviendraient à ce sujet, le décret du 27 juillet 1924 pris en application de la loi de 1923, stipule d'ailleurs que seuls peuvent recevoir des avances individuelles, les artisans dont l'entreprise n'excède pas certaines limites fixées par la commission, chargée d'attribuer les avances. Il y a donc là un contrôle exercé sur les demandes, par une autorité supérieure, ce qui souligne, soit dit en passant, le caractère centralisé, déjà signalé plus haut, que possèdent ces diverses institutions.

De même, les avances accordées aux banques populaires doivent s'appliquer aux petits et moyens commerçants et aux petits et moyens industriels, c'est-à-dire, semble-t-il, seulement aux entreprises occupant un personnel réduit et dont le chef effectue, outre son travail de direction, des besognes manuelles. D'ailleurs, pour l'attribution des avances, parmi les diverses considérations qui entrent en jeu, il est notamment tenu compte de la nature des opérations de la banque populaire et de son genre de clientèle <sup>1</sup>.

Enfin, les dispositions des lois sur les habitations à bon marché ne s'appliquent qu'aux maisons ou logements d'importance modeste. Des maxima, limitent, en effet, et le nombre de pièces, et leur superficie et la valeur locative.

1. Décret du 31 janvier 1918, en application de la loi du 13 mars 1917.

Mais, presque toujours, il ne suffit pas que le bénéficiaire dispose seulement de ressources limitées, il faut encore qu'il soit, moralement ou socialement parlant, digne d'intérêt. Toute la législation, en matière d'avances à taux réduit, mais plus spécialement celle du 18 décembre 1915 sur les sociétés ouvrières de production et du 7 mai 1917 sur les coopératives de consommation, semble inspirée par cette préoccupation. Toutes partent de cette pétition de principe que la forme coopérative est supérieure, au point de vue moral, aux autres procédés juridiques d'exploitation, en vertu de cette théorie, la coopérative substitue à la recherche égoïste du profit purement individuel, un idéal collectif de meilleure organisation sociale, de dévouement altruiste, d'éducation réciproque : à ce titre, elle doit être encouragée.

En considérant, non plus les associations favorisées par les avances de l'Etat, mais les bénéficiaires individuels de cette intervention, il faut reconnaître que l'énoncé même des lois, implique que, dans la pensée du législateur, certaines catégories sociales sont supérieures à d'autres et doivent recevoir un appui.

L'analyse de quelques dispositions précises contenues dans ces lois, permet des constatations du même ordre. La législation sur le crédit maritime mutuel, on l'a déjà signalé, s'applique, à côté des pêcheurs eux-mêmes, aux anciens marins pensionnés, à ceux se trouvant dans l'incapacité physique de se livrer à leurs anciennes occupations, aux veuves et aux orphelins de marins. Les diverses personnes également dignes d'intérêt sont également favorisées par d'autres textes. En matière de crédit agricole, les pensionnés militaires et les victimes

civiles de la guerre bénéficient d'un taux de faveur pour les prêts individuels à long terme qui leur sont consentis. Toujours dans le même domaine, on peut citer la loi du 30 mars 1931 qui permet d'accorder des prêts à moyen terme spéciaux : 1° « aux agriculteurs qui, après avoir « exercé pendant cinq ans au moins la profession agricole, avant ou après leur mariage, soit comme ouvriers « ou employés, soit chez leurs parents, ont besoin de « crédit pour exploiter un petit domaine, soit comme « fermiers, soit comme métayers, soit comme petits « propriétaires ; 2° les agriculteurs qui, ayant par suite « de calamités, éprouvé des pertes résultant de sinistres « non assurables n'ont pu être dédommagés par des « secours suffisants de l'Etat ».

Pareillement, en matière d'habitations à bon marché, les pensionnés de guerre, les victimes d'accidents du travail bénéficient d'avantages particuliers. La loi Loucheur prévoit, dans son art. 10, que « l'apport personnel » prévu par la loi de 1922 est supprimé pour les pensionnés de guerre et les invalides du travail, si l'invalidité pour ces deux catégories est d'au moins 50 %, les veuves de guerre mères de famille et non remariées et les pères d'au moins deux enfants âgés de moins de dix-huit ans. En faveur des mêmes personnes, des subventions peuvent s'ajouter aux avances de l'Etat.

Ainsi les prêts à taux réduit ont très nettement le caractère d'une aide accordée à tous ceux qui, à quelque titre, paraissent se recommander à l'attention du législateur. Mais s'ils s'adressent à des personnes peu fortunées, ils ne constituent pas une sorte d'assistance, dispensant l'intéressé de tout effort personnel.

Au contraire, dans la pensée du législateur, pour prétendre à l'appui financier de l'Etat, il faut s'en montrer digne, contribuer aux charges que le prêt demandé doit permettre d'alléger. L'avance de l'Etat n'est donc qu'une aide partielle et limitée, s'ajoutant à une prestation du bénéficiaire lui-même.

La nécessité d'un apport personnel est prévu par tous les textes, intervenus en matière d'habitations à bon marché. La loi de 1922 dispose, dans son art. 45, que l'emprunteur s'adressant à la société de Crédit immobilier, « doit posséder, lors de la conclusion du prêt « hypothécaire, 1/5 du prix du terrain ou de la maison » ; l'art. 10 de la loi Loucheur reprend cette disposition tout en la modifiant. D'une façon analogue, toutes les lois instituant le système des avances à taux réduit, fixent des maxima pour les prêts de l'Etat.

L'aide apportée par l'Etat n'est pas seulement limitée, elle doit le plus souvent demeurer temporaire. La politique suivie par tous les organismes distributeurs consiste à répartir les ressources dont ils disposent entre le plus grand nombre possible de bénéficiaires. Aussi la même personne ne reçoit-elle pas, en principe, plusieurs avances pour le même objet. Les prêts complémentaires lorsqu'ils sont prévus comme en matière d'habitations à bon marché, sont alors destinés à acquérir une petite exploitation agricole ou un petit atelier, dépendant d'un logement <sup>1</sup>.

De même, en matière de crédit mutuel, les avances de l'Etat ne doivent pas être considérées comme une res-

1. Article 50 de la loi du 5 décembre 1922.

source permanente visant à équilibrer le budget des organismes de crédit. Elles ne sont au contraire accordées que pour un objet bien déterminé comme c'est le cas pour le Crédit Agricole mutuel (prêts à moyen ou à long terme consentis à tel individu ou à telle association) ou bien elles ne servent, comme pour les banques populaires, qu'à faciliter les débuts de l'établissement ; celui-ci doit, pour le reste, en théorie, du moins, subvenir aux demandes qui lui sont faites, avec son propre capital, ses réserves et les sommes reçues en dépôt.

La situation est d'ailleurs la même dans les deux cas, puisque les banques populaires ne sont en principe destinées qu'à faire des opérations à court terme ; or, pour ces dernières, les Caisse de Crédit Agricole ne reçoivent plus guère l'aide de l'Etat. Depuis la loi de 1920, en effet, la Caisse Nationale de Crédit Agricole a sans cesse attiré l'attention des Caisses Régionales sur la nécessité qui incombe à ces derniers organismes de faire face aux prêts à court terme avec leurs ressources propres. Sans avoir obtenu un succès complet dans ce domaine, la Caisse est cependant parvenue à des résultats certains. On peut donc dire que le but de toutes les lois ici étudiées n'est pas tant de fournir des capitaux à des gens dignes d'intérêt que de leur apprendre à se grouper, à mettre en commun quelques capitaux qui, joints aux sommes avancées par l'Etat, permettront de les faire tous bénéficier des avantages du crédit.

Les avances de l'Etat ne sont donc pas accordées, en principe, à des individus isolés qui s'adressent directement aux Pouvoirs Publics, mais aux membres d'un

groupe constitué conformément à la loi. La plupart du temps, pour profiter des avantages institués par les textes, il faut faire partie d'un groupement à forme coopérative. C'est la loi du 5 août 1920 qui dispose, dans son art. 1<sup>er</sup>, que « les Caisses de Crédit Agricole peuvent « être constituées par les membres des associations « suivantes et par ces associations elles-mêmes : syndi-  
« cats professionnels agricoles, sociétés d'assurances  
« mutuelles agricoles, régies par la loi du 4 juillet 1900,  
« sociétés coopératives agricoles, associations syndicales  
« et sociétés diverses d'intérêt agricole ». C'est de même la loi du 4 décembre 1913 sur le Crédit Maritime mutuel qui stipule que les caisses locales sont formées par des syndicats professionnels maritimes, des sociétés coopératives maritimes, des sociétés d'assurances mutuelles maritimes ou par des prud'hommies de pêche. C'est la loi du 18 décembre 1915 qui établit que les sociétés ouvrières de crédit sont créées par les sociétés ouvrières de production ou par les membres de ces dernières. De même, la loi du 27 décembre 1923 réserve ses avantages, non seulement aux petits artisans pris individuellement, mais aux sociétés coopératives formées entre les artisans, pour l'achat, la fabrication, la répartition des marchandises et des matières premières. Enfin, la loi du 13 mars 1917 prévoit la constitution de « sociétés de caution mutuelle » destinées à donner l'aval et l'endos des effets de commerce et billets créés, souscrits ou endossés par leurs membres. De même, c'est grâce à des sociétés le plus souvent de caractère coopératif que fonctionne le système existant en matière d'habitation à bon marché.

Il y a donc entre les bénéficiaires eux-mêmes, derniers

destinataires des avances de l'Etat et les organismes chargés de la répartition de ces avances, des groupements en quelque sorte primaires. Une fois ces groupements constitués, une fois ces conditions préalables remplies, alors peut fonctionner la hiérarchie d'organismes qui s'interposent entre les personnes dignes d'intérêt secourues par l'Etat et l'Etat lui-même.

\* \* \*

Les organisations instituées dans ces diverses matières présentent suivant les lois une plus ou moins grande complexité. Dans tous les textes, cependant, se retrouve une distinction, entre les groupements intermédiaires, chargés de faire parvenir aux bénéficiaires les avances de l'Etat, et les organismes centraux, qui effectuent la répartition des ressources, élaborent et appliquent une politique d'ensemble.

En matière de groupements intermédiaires, l'organisation la plus parfaite, semble-t-il, est celle du Crédit Agricole mutuel, qui existe également en matière de Crédit Maritime mutuel. Les agriculteurs, on l'a vu, se groupent en syndicats, coopératives, sociétés diverses : ce sont toutes ces associations qui constituent les caisses locales. Les caisses locales d'une région se réunissent à leur tour pour former le cadre supérieur, la caisse régionale. Ce dernier organisme a tout d'abord pour objet de faciliter les opérations bancaires effectuées par les caisses locales, en particulier, de centraliser les dépôts reçus par celles-ci et de pratiquer le réescompte de leur

portefeuille. En second lieu, il transmet aux associations bénéficiaires les avances accordées par l'Etat. Comme il a déjà été dit, l'organisation du Crédit Maritime mutuel est en tous points semblable.

Par contre, l'existence d'un double cadre de groupements ne se retrouve pas avec autant de netteté dans les autres cas de prêts à taux réduit. En matière de crédit aux sociétés coopératives de consommation ou de production, il peut même n'y avoir aucun intermédiaire ; les avances, en effet, sont faites soit par le moyen d'unions de coopératives agréées par le ministère, soit directement par l'Etat. La loi du 18 décembre 1915 prévoit également de son côté que les sociétés ouvrières de production peuvent recevoir directement des avances du Trésor ; dans d'autres cas, interviennent des banques coopératives, formées par les sociétés ouvrières de production.

Dans la loi du 13 mars 1917 figurent deux groupes d'organismes : les sociétés de caution mutuelle et les banques populaires. Comme il a été dit plus haut, les premières ne constituent pas en fait un groupement intermédiaire, car, dit la loi, elles ne peuvent se livrer à aucune opération bancaire. Au contraire, les banques populaires reçoivent l'aide de l'Etat pour mener à bien leur action, en faveur du petit commerce et de la petite industrie.

Le crédit à l'artisanat comporte deux organisations distinctes. L'une s'apparente à celle prévue en matière de coopératives de production ou de consommation : les sociétés coopératives d'artisans forment des unions qui, une fois agréés par le Ministère du Travail, servent

d'intermédiaire entre l'Etat et les coopératives elles-mêmes. La seconde organisation, celle du crédit aux petits artisans pris individuellement, prévoit l'intervention des banques populaires qui transmettent les avances de l'Etat aux artisans présentés par les unions agréées.

Pour ce qui est des habitations à bon marché, les notions de « groupements bénéficiaires » et de « groupements intermédiaires » ne sont pas non plus très précises. En effet, les sociétés d'habitations à bon marché, qui s'occupent elles-mêmes de la construction ou de l'aménagement des immeubles reçoivent les avances de l'Etat, tantôt directement, tantôt par l'intermédiaire des sociétés de Crédit immobilier. Ces dernières servent également à transmettre les avances de l'Etat aux individus, désireux de construire ou d'aménager eux-mêmes une habitation à bon marché.

Quelle que soit d'ailleurs l'organisation prévue par les textes, qu'elle soit simple ou complexe, tous ces groupements intermédiaires divers — caisses, banques, sociétés — présentent entre eux des analogies. Tout comme les « groupements primaires » dont il a été parlé plus haut, — syndicats, sociétés de caution mutuelle, coopératives, etc., — ils sont établis sur un modèle commun, le type coopératif. Tous sont donc soumis, soit lors de leur création, soit durant leur fonctionnement à des règles identiques ou analogues.

Parfois — comme pour les caisses de Crédit Agricole — le capital n'est pas divisé en actions mais représenté par des parts nominatives et transmissibles seulement avec

l'agrément de la caisse <sup>1</sup>. Le taux d'intérêt de ces parts ne peut dépasser 6 % ni excéder, pour les caisses locales, le taux des prêts consentis à leurs sociétaires. Aucun dividende ne peut leur être attribué, et, en cas de dissolution, leur taux de remboursement ne peut excéder la valeur fixée lors de la constitution de la société <sup>2</sup>. Une réglementation analogue existe pour les banques populaires : le capital ne peut recevoir un intérêt supérieur à 6 % <sup>3</sup> ; une fois cet intérêt payé, le reste des bénéfices est réparti entre les clients au prorata des prélèvements par eux supportés. Il en est de même, pour les sociétés de Crédit immobilier, qui reçoivent des avances de l'Etat ; sans doute ces dernières sont-elles constituées sous la forme des sociétés anonymes, mais le dividende que sont susceptibles de recevoir les actionnaires ne peut dépasser 6 % <sup>4</sup>.

Ainsi, c'est seulement un intérêt limité qui est alloué aux actions ou aux parts, le reste des bénéfices étant ristourné aux clients ou servant à constituer un fonds de réserve, comme c'est le cas pour les caisses de Crédit Agricole <sup>5</sup>.

La même préoccupation de supprimer dans ces institutions tout profit personnel a également conduit le législateur à poser des règles précises pour la dissolution de ces divers groupements.

En vertu de l'art. 20 de la loi du 5 août 1920 : « en cas de dissolution des caisses ayant reçu des avances

1. Loi du 5 août 1920, article 3.

2. Loi du 5 août 1920, article 16.

3. Loi du 13 mars 1917, article 10 modifié par la loi du 6 août 1920.

4. Loi du 5 décembre 1922, article 26, modifié par la loi du 10 avril 1925

5. Loi du 5 août 1920, art. 29.

« de l'Etat, l'actif, y compris les réserves est, après  
« paiement des dettes sociales et remboursement du  
« capital effectivement versé, affecté à une œuvre  
« d'intérêt agricole, sur décision de l'assemblée générale,  
« approuvée par le Ministre de l'Agriculture, et à défaut  
« de cette décision, désignée par le Ministre de l'Agricul-  
« ture, après avis de la Commission plénière de l'Office  
« National de Crédit Agricole ».

Pareillement, l'art. 5 de la loi du 5 décembre 1922 prévoit qu'à la dissolution ou à l'expiration des sociétés d'habitations à bon marché, l'assemblée générale pourra attribuer l'excédent d'actif, à une société analogue, sous réserve d'approbation par l'autorité supérieure.

Il apparaît ainsi que tous ces groupements — caisses, banques ou sociétés — ne sont pas créés comme les entreprises ordinaires pour tirer les plus larges bénéfices possibles des opérations qu'ils effectuent. Ils constituent seulement les cadres nécessaires au moyen desquels peut se réaliser l'œuvre entreprise par le législateur. Ce sont eux qui réunissent les initiatives privées, les bénéficiaires éventuels, effectuent les opérations, fournissent à l'autorité supérieure des renseignements et, en sens inverse, exécutent sur place les ordres donnés par celle-ci. Ils ont surtout pour objet de faire parvenir aux individus, et parfois d'utiliser eux-mêmes, les avances de l'Etat que des organismes centraux sont chargés de répartir.

La forme et les attributions de ces organismes diffèrent également suivant les lois. En pratique, deux conceptions principales ont prévalu : celle d'un office indépendant, doté de pouvoirs étendus ; celle d'une simple commission.

placée sous l'autorité du pouvoir exécutif et chargée essentiellement de la répartition des avances.

A vrai dire, la seconde solution est beaucoup plus répandue que la première ; elle avait même été adoptée à l'origine pour toutes les institutions de prêts à taux réduit. Elle subsiste encore dans la majorité des cas, sauf pour le Crédit Agricole qui possède une Caisse autonome.

Avant la loi du 5 août 1920, la direction du Crédit Agricole incombait au Service du Crédit mutuel, de la coopération et de la mutualité agricoles au Ministère de l'Agriculture ; la répartition des avances était effectuée par une commission de quarante membres qui accordait les secours demandés après avis du Ministre de l'Agriculture.

La loi du 5 août 1920, voulant donner une impulsion nouvelle à cette activité, créa l'Office National de Crédit Agricole. La loi du 9 août 1926 a remplacé le titre d'« Office National » par celui de Caisse Nationale de Crédit Agricole, mais, à part cette modification purement verbale, aucun changement n'a été apporté depuis la loi de 1920, à la composition et au rôle de cet organisme.

La Caisse Nationale de Crédit Agricole est un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière <sup>1</sup>. Elle a à sa tête un Conseil d'administration, placé sous le contrôle d'une commission plénière de trente membres. Ce Conseil comprend sept membres nommés par la commission plénière. Quant au directeur, il est nommé par décret sur la proposition

1. Loi du 5 août 1920, article 35.

du Ministre de l'Agriculture, et ne peut être révoqué que sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances <sup>1</sup>. Le budget de la Caisse est arrêté par le Conseil d'Administration et approuvé par le Ministre de l'Agriculture et le Ministre des Finances après avis de la Commission plénière. Le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable sont soumis chaque année à la délibération du Conseil d'administration et à l'avis de la commission plénière ; le premier est définitivement réglé par décret <sup>2</sup>. Les opérations de la Caisse Nationale sont, en outre, soumises à divers contrôles : celui de l'Inspection générale des associations agricoles et des institutions de Crédit mutuel, celui de l'Inspection générale des Finances, celui du contrôleur des dépenses engagées auprès du ministère de l'Agriculture, enfin le contrôle a posteriori de la Cour des Comptes.

Ces diverses dispositions montrent le double souci qui a guidé le législateur lors de la rédaction de la loi de 1920 : le désir de donner à la Caisse une large autonomie, tempérée toutefois par l'établissement d'un pouvoir de tutelle. Ce dernier, exercé par le Ministre de l'Agriculture, le Ministre des Finances, ou par leurs services, permet d'écarter tout danger de mauvaise gestion. L'autonomie, au contraire, confère à la Caisse toute la liberté nécessaire pour exercer pleinement son rôle. Elle peut notamment servir de chambre de compensation entre les diverses caisses, recevoir les excédents de dépôts des unes pour suppléer au défaut des ressources

1. Loi du 5 août 1920, article 36.

2. Loi du 5 août 1920, article 39.

qu'accusent les autres, fournir des renseignements aux intéressés, et diriger tout le service du Crédit Agricole. C'est d'ailleurs l'existence de la Caisse sous sa forme actuelle qui a permis d'amener au Crédit Agricole diverses opérations intéressant également la population rurale ; telles que la mise en culture des terres abandonnées, l'électrification des campagnes, la réparation des dommages causés par les inondations du Sud-Ouest, le stockage des blés.

Cependant, malgré les avantages certains que comporte la création d'une Caisse, malgré la réussite du Crédit Agricole, cette solution n'a pas été adoptée pour les autres systèmes d'avances. La faible importance des opérations effectuées, dans certains cas, la crainte de multiplier à l'excès les offices indépendants, dans certains autres, ont empêché le législateur de modifier les organismes anciennement institués.

En matière de Crédit Maritime mutuel, les textes subséquents survenus en la matière, n'ont pas abandonné le principe de la commission d'attribution prévue par la loi de 1913, à peine ont-ils modifié sa composition, sans altérer son caractère ni étendre ses attributions. De même les lois du 18 décembre 1915 sur les sociétés ouvrières de production et le crédit au travail<sup>1</sup> et du 7 mai 1917 sur le crédit aux coopératives de consommation<sup>2</sup> ont institué des commissions d'attribution. La loi du 27 décembre 1923 sur le crédit à l'artisanat<sup>3</sup> et le décret du 15 mars 1933 sur le crédit aux sociétés coopé-

1. Article 12.

2. Article 10.

3. Article 6.

ratives pour les industries d'art ont créé également des organismes analogues.

En matière d'habitations à bon marché, deux organes coexistent : une commission spéciale instituée auprès du Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale, qui désigne les bénéficiaires des prêts ; le Conseil Supérieur des habitations à bon marché chargé de surveiller l'application de la loi, de s'occuper de toute question se rattachant aux habitations à bon marché, de proposer des suggestions nouvelles : il reçoit les rapports des comités de patronage et adresse lui-même un rapport annuel au Président de la République.

C'était encore une simple commission qui avait été instituée par la loi du 13 mars 1917 sur le crédit au petit commerce et à la petite industrie. Cette commission répartissait les avances entre les diverses banques populaires, pleinement indépendantes les unes par rapport aux autres. Cependant, les défauts d'une organisation aussi simple apparurent à l'usage. L'Etat manquait de moyens d'action sur les banques populaires dont certaines sortaient des limites de leurs attributions et se livraient à des opérations hasardeuses. Par ailleurs, l'absence de toute direction générale paraissait incompatible avec le bon fonctionnement de ces établissements bancaires. Aussi le besoin d'un contrôle plus étroit en même temps que d'une organisation plus concentrée se faisait-il sentir. Ces préoccupations ont été satisfaites par la loi du 24 juillet 1929. Ce texte institue une Chambre syndicale des banques populaires, constituée par l'ensemble de ces établissements et investie de la personnalité civile. L'objet de la Chambre est : 1° de

représenter les banques populaires ; 2° de les contrôler à tous points de vue ; 3° d'améliorer le fonctionnement du crédit populaire ; 4° de gérer le fonds commun des banques populaires. Ce fonds commun est principalement alimenté par les avances consenties par l'Etat et par les remboursements qu'effectuent les banques populaires sur les avances autrefois accordées. L'actif du fonds sert à allouer aux banques populaires, soit des avances proprement dites, soit une aide temporaire de trésorerie. La Chambre est administrée par un conseil syndical de dix à quinze membres élus au scrutin secret par les banques populaires <sup>1</sup> pour six ans et renouvelables par tiers tous les deux ans. Un commissaire du gouvernement, nommé par décret, représente l'Etat auprès de la Chambre syndicale ; il contrôle à la fois les conditions d'emploi et de remboursement des avances, et la gestion des banques populaires. En même temps, les banques populaires peuvent être vérifiées par l'Inspection générale des Finances.

Par ailleurs, l'ancienne commission chargée de statuer sur les demandes d'avances subsiste : mais sa composition est légèrement modifiée et elle ne siège plus auprès du Ministre du Commerce. Ce n'est donc plus ce dernier, mais le Ministre des Finances qui accorde les avances sur avis de la commission. Bien entendu, les avances ne sont plus allouées aux banques populaires elles-mêmes, mais à la Chambre syndicale qui les utilise pour secourir les banques populaires.

1. Décret du 18 août 1929.

Il y a donc là une organisation qui rappelle par bien des points celle de la Caisse de Crédit Agricole : dans l'un et l'autre cas, existe un organisme chargé de coordonner l'action des groupements locaux et de gérer le fonds commun ou la dotation. En matière de crédit agricole comme pour les banques populaires, des besoins analogues ont fait naître des cadres presque identiques : la nécessité d'un contrôle plus précis, d'une coordination mieux assurée ont amené la création d'une direction centrale.

L'évolution subie par ces deux institutions s'étendra-t-elle aux autres organismes de Crédit mutuel ? Il ne semble pas qu'elle doive se produire pour l'instant. La moindre importance des avances consenties par l'Etat ne paraît point rendre nécessaire la modification des cadres créés par la loi. Mais, dans l'avenir, pour parer à des abus nouveaux, ou permettre une plus grande extension, une réforme peut devenir utile.

Quoiqu'il en soit, les dispositions introduites par la loi de 1929 dans la législation des banques populaires n'ont point paru suffisantes.

Depuis lors, la loi du 17 mars 1934 est venue imposer aux banques populaires de nouvelles obligations. Ce texte a, en outre, prévu que, dans les trois mois de sa promulgation, la Chambre syndicale soumettrait au Ministre des Finances un plan de regroupement des banques populaires ; ce plan devait comporter également une revision de l'organisation et des attributions de la caisse centrale, en vue d'en faire un organisme central bancaire. Il semble donc que l'analogie entre la Chambre

syndicale et la Caisse de Crédit Agricole doit encore s'accroître<sup>1</sup>.

Quel que soit d'ailleurs, le type choisi par le législateur, celui de la commission ou celui de l'office, un même principe se retrouve toujours dans la composition des organismes centraux : celui de la représentation de tous les intérêts en présence. Des hauts fonctionnaires choisis, en raison de leur compétence, pour défendre le point de vue de l'Etat, des représentants des organismes secourus, le plus souvent élus par ces derniers, auxquels viennent d'ordinaire s'ajouter des membres du Parlement et des grands corps de l'Etat, siègent ensemble dans les commissions d'attribution ou les Conseils d'administration des caisses.

Quelques exemples suffiront à mettre en lumière ce principe d'organisation. La commission plénière de la Caisse Nationale de Crédit Agricole comprend trente membres, outre le Ministre de l'Agriculture, président. La répartition des sièges est faite comme suit : 1/5 soit six sièges pour les représentants du Sénat et de la

1. Reste à décrire le Crédit Hôtelier, institué par la loi de finances du 30 juin 1923 (art. 172) et réglementé par le décret du 30 novembre de la même année. Son organisation diffère un peu de celles analysées plus haut. L'organisme de crédit hôtelier est unique : c'est une banque populaire, spécialisée dans les opérations à long terme intéressant l'hôtellerie, et dirigée par un Conseil d'Administration où les techniciens de l'industrie hôtelière ont la majorité. Cette banque de crédit hôtelier accorde des prêts aux intéressés. Dans ce cas, donc la notion de groupements intermédiaire et celle d'organisme central se trouvent confondues.

Par ailleurs, dans chaque région économique ou touristique fonctionnent des Comités régionaux, comprenant au moins dix membres ; ces comités, composés de représentants des syndicats d'initiative, des Chambres de commerce, des Groupements hôteliers, des Banques populaires etc., recueillent des renseignements sur les questions de tourisme et d'hôtellerie. Un Comité consultatif central, composé d'un représentant de chacun des divers Comités régionaux et de dix membres choisis par le Ministre des Travaux Publics, dresse des programmes d'ensemble d'intérêt touristique et les communique à la Banque de crédit hôtelier.

Chambre des Députés, 2/5 soit douze sièges pour les délégués élus des caisses régionales, 2/5 soit douze sièges pour les membres nommés par décret sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances, parmi les hautes personnalités prises dans l'administration <sup>1</sup>.

Pour le crédit à l'artisanat, la commission est composée de la façon suivante : le Ministre du Travail ou son représentant, deux sénateurs, trois députés, deux fonctionnaires du ministère du Travail, deux fonctionnaires du ministère du Commerce, un fonctionnaire du ministère des Finances, le gouverneur de la Banque de France, six membres représentant les sociétés coopératives d'artisans ou les unions formées par les mêmes sociétés, trois membres représentant les banques populaires <sup>2</sup>.

Une composition tout à fait analogue existe pour les commissions chargées de donner un avis pour l'attribution des avances en matière de crédit maritime mutuel, de sociétés coopératives diverses, de banques populaires, d'habitations à bon marché.

Le type qu'a adopté le législateur et auquel il s'est tenu, décèle donc l'existence de préoccupations d'ordre général.

Cette représentation des intérêts en jeu que l'on retrouve dans tous ces organismes n'est en effet que la manifestation d'un autre principe, déjà signalé au cours de ce chapitre : le législateur, en réglant ces matières, a voulu faire triompher la conception du groupement

1. Loi du 5 août 1920, article 36.

2. Loi du 27 décembre 1923, article 6.

coopératif ou mutuel. Les intéressés se groupent pour bénéficier des avantages accordés par l'Etat ; les groupements primaires qu'ils ont constitués servent à constituer de nouveaux groupements, et ainsi de suite tout au long de la pyramide qui aboutit à l'organisme central. Seulement, à mesure que l'échelon est plus élevé, il joue un rôle plus actif dans la répartition des avances et partant le besoin d'un contrôle plus étroit se fait sentir. Au demeurant, le seul fait que l'Etat accorde un secours en argent suffit à rendre indispensable l'institution d'un droit de tutelle.

L'exposé du mécanisme financier suivant lequel sont alloués les prêts doit donc encore mieux faire apparaître, s'il est possible, le caractère nécessaire de cette subordination.

---

## CHAPITRE III

---

### LE MECANISME FINANCIER

---

Si l'Etat a dû créer et organiser les diverses institutions de crédit mutuel ou d'habitations à bon marché, il en assure également le fonctionnement au moyen des avances qu'il consent. Une fois posées les règles nécessaires à la formation de ces divers groupements, il a fallu subvenir aux besoins de ces derniers. L'allocation de secours financiers a donc constitué l'objet essentiel de l'intervention de l'Etat : la création de cadres administratifs n'en a été que le prétexte et la condition préalable.

Dans ce domaine financier, une double tâche s'est imposée aux Pouvoirs Publics : tout d'abord prévoir les ressources qui serviront à allouer des avances ; ensuite, fixer le caractère et les conditions de ces prêts.

\* \* \*

Pour soutenir l'effort financier que nécessitent les avances consenties, l'Etat doit faire appel à des ressources importantes. A cet effet, il a, dans la majorité des cas, choisi entre deux moyens principaux. Tantôt, il a cons-

titué une dotation composée de recettes d'origine diverse, Tantôt il a préféré adopter le procédé de l'emprunt. En raison de leurs avantages respectifs, ces deux systèmes sont employés concurremment à l'heure actuelle.

Le procédé de la dotation comporte lui-même diverses modalités. Ou bien, l'Etat alloue des crédits budgétaires à une institution d'avances à taux réduit ; ou bien il affecte à celle-ci certaines recettes. Tels sont les deux cas principaux à envisager. Ils comportent un avantage commun qui est de ne pas entraîner pour le Trésor de charges spéciales comme le paiement d'un intérêt. Mais si on considère ces deux procédés non point d'après leur coût financier mais du point de vue de la comptabilité publique, l'analogie cesse et les différences apparaissent. Tandis, en effet, que la méthode des crédits reste conforme aux enseignements de la doctrine budgétaire, le système de l'affectation viole cette dernière, tout au moins dans un de ses principes essentiels, celui de l'universalité. Dans ce dernier cas, certaines recettes sont soustraites au budget général pour constituer une caisse autonome, soit sous forme d'un compte spécial au Trésor, soit sous forme d'Office indépendant. Le Parlement, une fois l'affectation faite, perd tout droit de contrôle permanent sur les recettes ainsi réservées et partant sur les dépenses correspondantes. Au regard de la bonne gestion des finances publiques, le procédé des crédits budgétaires paraît donc nettement supérieur.

Il n'est pourtant que le plus rarement employé. La raison en est simple : eu égard non plus à l'intérêt de l'Etat mais au profit de l'institution secourue, l'affect-

tation semble comporter des avantages plus nombreux.

En effet, si l'organisme chargé d'effectuer les avances ne dispose pour toutes ressources que de crédits budgétaires annuellement renouvelés, il ne possède aucune liberté d'action et ne peut, en conséquence, donner un grand développement à ses opérations. Il ignore à l'avance quelle sera l'attitude des Pouvoirs Publics à son égard, donc quel sera le montant des ressources mises à sa disposition ; sa prospérité, son déclin, son existence même dépendent des faveurs imprévisibles et toujours instables du Parlement. Les crédits largement accordés une année peuvent l'année suivante, au hasard de la discussion budgétaire ou en raison de la situation des finances publiques, être considérablement réduits ou même supprimés. L'organisme en question préfère donc de beaucoup disposer de recettes affectées, sorte de patrimoine dont il peut prévoir à peu de choses près le rendement annuel et qui lui assure des rentrées régulières. Ces considérations diverses expliquent que, d'ordinaire, la méthode des affectations ait été choisie.

Malgré tout, ce procédé, pour intéressant qu'il puisse être dans certains cas, n'est cependant susceptible que d'une application limitée. Il est possible d'affecter certaines recettes assez importantes ; il est impossible de priver le Trésor au profit d'un organisme indépendant de ressources très productives, par exemple d'un impôt à gros rendement. L'affectation ne peut donc porter, à moins de constituer une grave atteinte aux principes budgétaires, que sur des sommes relativement minimales et de préférence d'un caractère non fiscal. Les caractères de la fiscalité moderne s'opposent à la

conception même des affectations. L'impôt, en effet, ne doit être consenti par tous, ne doit frapper chacun en raison non du profit qu'il peut en attendre mais de la fortune dont il dispose, que s'il permet d'assurer le fonctionnement de l'ensemble des services publics.

Dès l'instant, donc, que l'Etat veut consacrer à l'allocation d'avances à taux réduit, des sommes très élevées, il est contraint de rechercher ailleurs que dans l'affectation de recettes, le moyen d'y faire face. Il est notamment obligé de recourir à l'emprunt. Avec ce dernier procédé, l'Etat se procure, en pratique non pas auprès du public, mais à la Caisse des Dépôts et Consignations, les capitaux qu'il veut ensuite prêter à son tour aux divers groupements secourus.

Comme il a été dit plus haut, l'Etat ne joue pas seulement, dans ce cas, un simple rôle d'intermédiaire: il ne se borne pas à mettre son crédit à la disposition des institutions emprunteuses, il supporte en outre les frais qu'entraîne l'opération : il verse à son créancier, en l'espèce la Caisse des Dépôts, un intérêt supérieur à celui qu'il reçoit de ses propres débiteurs.

En réalité, son rôle est donc double ; il assure un débouché aux capitaux de la Caisse des Dépôts, à des conditions conformes à celles du marché ; il procure en second lieu à divers groupements les sommes qui leur sont nécessaires et cela à un taux de faveur.

Cette analyse de l'opération permet de dégager les avantages et les inconvénients de ce mode d'emprunt. Le système a pour résultat d'imposer au Trésor, du fait de la différence d'intérêt, des sacrifices financiers assez lourds. Par ailleurs, inconvénient moins important mais

non négligeable, les écritures budgétaires se trouvent présenter une plus grande complication. En effet, parmi les « recettes en atténuation de dépenses » figurent les remboursements des groupements emprunteurs ; parmi les dépenses, d'autre part, sont inscrites les annuités versées à la Caisse des Dépôts<sup>1</sup>. Mais, en regard de ces inconvénients, doit être signalé un avantage sur lequel il a déjà été insisté : les emprunts effectués par l'Etat procurent aux capitaux confiés à la Caisse, des placements assez intéressants.

Quoiqu'il en soit de cette discussion théorique, il est nécessaire maintenant d'étudier les divers cas d'application des procédés ainsi analysés.

Les principales dotations existant en matière de prêts à taux réduit sont alimentées par les redevances et avances versées par la Banque de France, recettes d'un caractère complexe, puisqu'elles constituent à la fois un impôt spécial, la rémunération d'un service rendu<sup>2</sup>, et une aide bénévolement accordée à l'Etat.

La loi qui introduisit la première le principe des avances à taux réduit consenties par l'Etat, celle du 31 mars 1899 sur le Crédit Agricole réalisa en même temps la première affectation dans ce domaine. En vertu de ce texte, devaient servir à allouer des avances aux caisses de Crédit Agricole l'avance sans intérêt de quarante millions de francs et la redevance annuelle versées par la Banque de France, en application de la conven-

1. Ministère des Finances. Dépenses de la Dette. Dette remboursable par annuités.

2. Le Monopole d'émission réservé à la Banque et renouvelé à l'expiration de chaque convention.

tion du 31 octobre 1896, ratifiée par celle du 17 novembre 1897. Au sujet du mode de calcul de la redevance, la convention de 1896 s'exprimait de la façon suivante dans son art. 5 : « A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1897 et jusques et « y compris l'année 1920, la Banque versera à l'Etat « chaque année et par semestre une redevance égale au « produit du huitième du taux de l'escompte par la « circulation productive, sans qu'elle puisse jamais « être inférieure à deux millions. Pour la fixation de « cette redevance, la moyenne annuelle de la circulation « productive sera calculée telle qu'elle est déterminée « pour l'application de la loi du 13 juin 1878 »<sup>1</sup>. L'art. 12 de la même convention stipulait en outre : « Lorsque les « circonstances exigeront l'élévation du taux de l'escompte « au-dessus de 5 %, les produits qui en résulteront pour « la Banque seront déduits des sommes annuellement « partageables entre les actionnaires : un quart sera « ajouté au fonds social, et le surplus reviendra à l'Etat ».

Ainsi fut constituée la dotation du Crédit Agricole. Postérieurement, et toujours sur les sommes mises par la Banque de France, à la disposition de l'Etat, d'autres dotations furent créées. La loi du 29 décembre 1911 approuvant les conventions du 11 novembre 1911 et du 28 novembre 1911 avait prévu que la Banque de France consentirait à l'Etat une nouvelle avance de vingt millions sans intérêt. Les prélèvements suivants furent effectués sur cette somme :

1. La loi du 13 juin 1878 (art. 2) précise en effet ce qu'il faut entendre par « la moyenne de la circulation productive, savoir »... la quotité moyenne des (dits) billets correspondant aux opérations productives et commerciales, telles que l'escompte les prêts ou les avances ».

— Deux millions pour les avances aux sociétés ouvrières de production et de crédit <sup>1</sup>.

— Deux millions pour les avances aux sociétés ouvrières de consommation <sup>2</sup>.

— Douze millions <sup>3</sup> auxquels se sont ajoutés deux millions <sup>4</sup> pour les avances aux banques populaires.

— Enfin, le cas échéant, une somme nécessaire pour compléter la dotation du Crédit Maritime mutuel, lorsque la portion disponible du fonds tombe au-dessous d'un million. Le prélèvement peut d'ailleurs être effectué sur le reliquat des redevances supplémentaires versées par la Banque de France. Qu'il soit fait sur l'une ou l'autre de ces deux ressources, il ne peut dépasser quatre millions <sup>5</sup>.

Les conventions du 26 octobre 1917 et du 26 juillet 1918 ratifiées par la loi du 20 décembre 1918 devaient rendre plus élevés encore les versements annuels de la Banque de France et permettre en conséquence d'augmenter les dotations déjà constituées.

Le premier de ces textes modifie le mode de calcul, déjà une première fois modifié par la loi du 29 décembre 1911, de la redevance principale créée par la loi de 1897 : elle ajoute, en outre, à cette dernière, une seconde redevance dite redevance supplémentaire. La rédaction de l'art. 4 qui introduit ces nouvelles dispositions est la suivante : « Pour le calcul de la redevance, instituée

1. Loi du 18 décembre 1915, art. 15.

2. Loi du 7 mai 1917.

3. Loi du 13 mars 1917, art. 11.

4. Loi du 30 avril 1921, art. 75.

5. Loi du 30 décembre 1925, art. 13, remplaçant le même article de la loi du 4 décembre 1913.

« par l'art. 5 de la loi du 17 novembre 1897, on ajoutera  
« au produit obtenu en multipliant le solde moyen de la  
« circulation productive par le taux de l'escompte,  
« déduction faite s'il y a lieu des sommes partagées entre  
« la Banque et l'Etat conformément à l'article 12 de la  
« même loi, le montant des intérêts perçus sur les effets  
« prorogés, et on appliquera à la somme ainsi déter-  
« minée une proportion de 5 %. Si, pendant une période  
« quelconque, le taux de l'escompte dépasse 3,50, 4 ou  
« 4,50 %, cette proportion sera pour la période corres-  
« pondante, respectivement portée à 7,50, 10 ou 12,50 %.  
« En outre, il sera perçu sur le produit déterminé comme  
« ci-dessus, des opérations productives de la Banque, pour  
« chaque exercice annuel, après déduction de la rede-  
« vance visée à l'alinéa précédent, une redevance supplé-  
« mentaire de 20 %, la tranche comprise entre 0 et 50  
« millions n'était comptée que pour un quart de son  
« montant, entre 50 et 75 millions pour trois huitièmes,  
« entre 75 et 100 millions pour quatre huitièmes, entre  
« 100 et 125 millions pour cinq huitièmes, entre 125 et  
« 150 millions pour six huitièmes, entre 150 et 175  
« millions pour sept huitièmes ».

Par ailleurs, la convention additionnelle du 26 juillet 1918 réserve à l'Etat une part des bénéfices réalisés par l'Institut d'Emission. Son article 1<sup>er</sup> est, en effet, rédigé comme suit : « A compter de l'exercice 1918, toute  
« répartition d'un dividende annuel supérieur à 240 fr,  
« net d'impôts par action, obligera la Banque à verser  
« à l'Etat une somme égale à l'excédent réparti ».

Le Parlement ne tarda à disposer des ressources nouvelles créées par ces textes au profit des institutions

déjà pourvues de dotations. La loi de 1920 stipula que la redevance annuelle versée par la Banque de France, en vertu de la convention du 26 octobre 1917, était à la disposition du Gouvernement pour être remise « à titre d'avances aux Caisses régionales ».

Par ailleurs, de nombreux prélèvements furent effectués, à diverses reprises, sur le produit de la redevance supplémentaire et sur la part de l'Etat dans les bénéfices de la Banque. On peut citer notamment à cet égard :

— en faveur du Crédit Agricole, l'art. 3 de la loi du 30 décembre 1918, l'art. 171 de la loi du 30 juin 1923 (18 millions de francs pour le crédit individuel à long terme), l'art. 54 de la loi du 10 mars 1925 (1/3 du produit disponible de la redevance supplémentaire, plus la part de l'Etat dans les bénéfices, déduction faite de quatre millions) ;

— en faveur des sociétés ouvrières de production et de crédit, l'art. 170 de la loi du 30 juin 1923 (deux millions de francs), l'art. 40 de la loi du 9 décembre 1927 (quatre millions à prélever sur le fonds de dotation de l'artisanat français)<sup>1</sup> ;

— en faveur des banques populaires, l'art. 75 de la loi du 30 avril 1921 (six millions, plus, pendant 5 ans, 1/3 du produit disponible de la redevance supplémentaire), la loi du 7 janvier 1922 (trois millions), l'art. 170 de la loi du 30 janvier 1923 (douze millions), l'art. 54 de la loi du 10 mars 1925 (1/3 du produit disponible de la redevance supplémentaire) ;

— en faveur du crédit à l'artisanat, la loi de base

1. Créé par la loi du 27 décembre 1923, voir plus bas.

du 27 décembre 1923 (deux millions, plus à l'avenir un prélèvement du tiers sur le produit disponible de la redevance supplémentaire, précédemment affecté à la Banque Nationale du Commerce Extérieur);

— en faveur du crédit hôtelier, l'art. 172 de la loi du 30 juin 1923 (cinq millions pour favoriser la création d'un organisme de Crédit hôtelier et treize millions affectés aux opérations à long terme), l'art. 54 de la loi du 10 mars 1925 (quatre millions à prélever annuellement sur la part de l'Etat dans les bénéfices de la Banque plus 1/3 du reliquat disponible au 31 décembre 1923, les deux autres tiers allant au crédit agricole et aux banques populaires);

— en faveur du crédit maritime mutuel, la loi du 8 août 1924 (deux millions), et l'article 13 de la loi du 30 décembre 1925 (quatre millions au maximum, pour compléter, le cas échéant, le fonds de dotation si la portion disponible de ce dernier tombe au-dessous d'un million);

Ainsi des répartitions étaient faites de temps à autre, dès que les versements de la Banque avaient formé une somme assez importante. Les règles d'attribution variaient constamment. Une simplification s'imposait donc. Déjà la loi du 30 décembre 1925 avait introduit une simplification en la matière. La loi de finances du 19 décembre 1926 devait, dans son art. 66, modifié lui-même par l'art. 12 de la loi du 17 mars 1934, poser des règles définitives. En vertu de ce texte, toutes les redevances versées par la Banque de France et la part des bénéfices revenant éventuellement à l'Etat sont portées à un compte spécial ouvert dans les écritures et attri-

buées pour les cinq sixièmes à la Caisse Nationale de Crédit Agricole... « Après prélèvement <sup>1</sup> de deux millions « de francs en faveur du fonds de dotation des banques « populaires... et de un million de francs réservé aux « opérations à long terme du Crédit hôtelier, le sixième « restant est affecté par parts égales : 1° au fonds de « dotation des banques populaires ; 2° au fonds de « dotation de l'artisanat français... ». Toutefois, lorsque les versements annuels de la Banque de France dépassent 115 millions, la moitié du surplus est attribuée au Trésor et figure parmi les produits divers du budget.

Les redevances de la Banque de France constituent, sans aucun doute, les plus importantes des ressources affectées aux opérations de prêts à taux réduit ; mais elles ne sont pas les seules. La loi du 25 mars 1910 avait déjà créé, comme il a été signalé plus haut, une dotation pour le Crédit Maritime mutuel, au moyen des fonds disponibles sur les retenues affectées aux institutions utiles aux gens de mer et de subventions prélevées sur le produit de l'impôt dans les cercles et casinos. Depuis lors, la dotation a été un peu modifiée par la loi du 30 décembre 1925, modifiée elle-même par la loi du 28 mars 1928. Elle est formée, à l'heure actuelle : 1° « à l'aide d'une subvention de « 3.500.000 francs accordée chaque année sur le fonds « constitué par le produit des jeux dans les casinos » <sup>2</sup> ; 2° si le portion disponible du fonds tombe au-dessous d'un million, par un prélèvement sur le solde de l'avance de vingt millions consentie par la Banque de France et

1. C'est la nouvelle rédaction introduite par la loi du 17 mars 1934 (art. 12).

2. Article 13.

3. Cet impôt est réglé par la loi du 19 décembre 1926, (art. 11).

sur le reliquat des redevances de cet établissement, ces prélèvements ne pourront dépasser un maximum de quatre millions de francs<sup>1</sup>.

Une autre affectation a été réalisée récemment par la loi du 10 juillet 1933, intervenue pour remédier à la crise du blé. Ce texte décide que sera porté à un compte spécial le produit des recettes prévues par la même loi, savoir une fraction des droits de douane sur les blés, le montant des amendes perçues pour infractions à la loi, une taxe sur le riz et les céréales secondaires, une taxe à la mouture, une surtaxe sur les opérations effectuées dans les Bourses de commerce, une taxe sur le blé porté au moulin. Les recettes perçues pendant l'année seront, si elles dépassent 300 millions, versées aux produits divers du budget. Le solde créditeur total du compte ne pourra lui-même excéder 400 millions; le surplus sera également versé aux produits divers du budget après constitution d'un fonds de 200 millions formant la dotation d'un compte spécial d'avances à la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Le montant de ces avances qui porteront intérêt à 2 % sera utilisé par la Caisse pour consentir elle-même des avances aux caisses régionales, afin de faciliter l'attribution de prêts à court terme aux producteurs de blé.

1. Il est bon de rappeler ici un autre exemple d'affectation réalisée dans un domaine voisin. La Caisse de crédit aux départements et communes reçoit : 1° jusqu'en 1935, une fraction croissante, et à partir de cette date, la totalité de la part de l'Etat, dans le produit de l'impôt sur les jeux dans les casinos et de la taxe sur les jeux dans les cercles, 2° les deux tiers de la part de l'Etat dans les prélèvements sur le pari mutuel en dehors des champs de course, après déduction sur ces prélèvements d'un montant de 1,5 % affecté à l'élevage, 3° les deux tiers d'un prélèvement à créer sur les sommes engagées au pari mutuel lors des manifestations sportives autres que les courses de chevaux. Cette Caisse, il convient de le dire à nouveau, ne consent que des bonifications d'intérêt et non des avances.

D'autres lois, enfin, ont décidé que, des crédits budgétaires pourraient compléter les dotations créées en faveur des organismes d'avances à taux réduit : c'est ainsi que les textes instituant le crédit aux sociétés ouvrières de production, le crédit aux sociétés ouvrières de consommation, et le crédit à l'artisanat ont prévu des ressources de cette nature.

Les dotations une fois constituées, il convient de les utiliser. Leur mode d'emploi ne dépend pas de la nature des ressources dont elle sont formées — affectations ou crédits budgétaires — mais de l'organisation administrative qui a été donnée à l'institution de prêts à taux réduit. Si un organisme indépendant a été créé, ce qui est le cas pour le Crédit Agricole, elles sont versées à cette caisse ou à cet office. Si, au contraire, il n'existe aucun établissement autonome, le produit de ces dotations est porté, au fur et à mesure des rentrées, à un compte spécial pour être employé conformément aux décisions du ministre rendues sur avis de la commission spéciale. Il semble que d'ordinaire ce soit la procédure des fonds de concours qui serve à rattacher ces sommes, lorsqu'elles sont utilisées au budget de l'année courante.

Les exemples précédemment fournis ont montré que le système de la dotation avait reçu, dans le domaine des avances à taux réduit, de multiples applications.

Cependant, malgré les avantages qu'il comporte, il n'a pu être adopté pour les institutions qui nécessitent des sommes très élevées. Même dans les cas où il avait été introduit, il n'a pas toujours permis de satisfaire les demandes nombreuses qui se manifestaient. Aussi,

a-t-il fallu de plus en plus avoir recours concurremment au système de la dotation, au procédé de l'emprunt auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Ce mode de financement a été utilisé dans les cas suivants :

1<sup>o</sup> En faveur des habitations à bon marché (sociétés, offices d'habitations à bon marché et sociétés de Crédit immobilier). La loi Siegfried de 1894 et la loi du 12 avril 1906 avaient, comme il a été dit plus haut, autorisé la Caisse des Dépôts à effectuer des prêts aux sociétés de construction; mais l'Etat n'intervenait pas dans l'opération. La loi Ribot de 1908, au contraire, reconnaissait le principe de la participation de l'Etat. Celui-ci pouvait consentir des prêts aux sociétés de Crédit immobilier et se procurer les fonds auprès de la Caisse Nationale des Retraites. Les lois de 1912, 1919 et 1921 généralisent l'application de ce système. Le dernier de ces textes, la loi du 26 février 1921 introduit même dans le fonctionnement pratique de ce régime une unité qui faisait auparavant défaut à ce dernier. Avant cette loi, en effet, certaines avances étaient effectuées pour le compte de l'Etat sur l'avis d'une commission spéciale; mais d'autres prêts tels que ceux accordés sur les fonds des Caisses d'Epargne, étaient consentis directement par la Caisse des Dépôts, sur décision de sa propre Commission de surveillance.

La loi du 8 décembre 1922 consacra le succès du premier de ces deux procédés. Elle fixait en outre le montant des avances à 300 millions pour les sociétés d'habitations à bon marché et 200 millions pour les sociétés de Crédit immobilier. Ces sommes une fois épuisées, de

nouvelles avances furent autorisées par des lois successives, notamment par la loi Loucheur. Le dernier texte en date, la loi du 27 juillet 1934 tendant à l'achèvement du programme de la loi de 1928, contient les chiffres suivants : 5.872.506.600 francs pour les sociétés d'habitations à bon marché et 5.372.244.950 pour le Crédit immobilier. Quant aux fonds nécessaires à la construction des habitations à loyers moyens et à bon marché améliorées, ils proviennent également de la Caisse des Dépôts. La loi du 27 juillet 1934 en fixe le montant à 1.200 millions dont 15 pour les logements à loyers moyens.

2° En faveur de l'électrification des campagnes. La loi du 2 août 1923 fixe le maximum de 600 millions pour les sommes que peut emprunter l'Etat à cet effet.

3° En faveur des départements et communes pour les travaux de réfection des chemins vicinaux et d'abduction d'eau potable. Deux fois 500 millions, en vertu des lois du 30 décembre 1928 (art. 142 et 143) et du 16 avril 1930 (article 182).

4° En faveur des sinistrés du Sud-Ouest. Un milliard qui peut être emprunté s'il y a lieu à la Caisse des Dépôts pour être mis à la disposition du Crédit Foncier, de la Caisse Nationale de Crédit Agricole et du Crédit National (Loi du 8 avril 1930, art. 9 qui renvoie à l'art. 3 de la loi du 4 août 1929 pour les conditions d'application).

5° En faveur du Crédit Agricole. Les ressources provenant de la dotation sont au cours des dernières années, devenues insuffisantes pour pourvoir aux nombreuses demandes des agriculteurs. Aussi l'Etat a-t-il dû, à plusieurs reprises, augmenter les recettes mises à la

disposition de la Caisse Nationale. A cet effet, il a emprunté en 1928, en 1931 et en 1932, chaque fois 500 millions, soit en tout 1500 millions de francs, à la Caisse des Dépôts, pour les opérations de crédit à moyen terme, et en 1929 et 1932, chaque fois 250 millions, soit en tout 500 millions pour les opérations de crédit individuel à long terme. Depuis lors, la loi du 26 janvier 1933 relative à la crise du blé a autorisé le Ministre des Finances à se procurer, auprès de la Caisse des Dépôts, jusqu'à concurrence de 300 millions, des fonds destinés à faciliter l'écoulement de la récolte de 1932. Ces fonds devaient être mis à la disposition de la Caisse de Crédit Agricole.

Pour la récolte de 1933, le même procédé a été utilisé. C'est ainsi que la loi de finances du 28 février 1934 (art. 64) a autorisé l'Etat à avancer au Crédit Agricole une somme de 100 millions, eux-mêmes empruntés à la Caisse des Dépôts. Le montant maximum de ces avances a été porté à 300 millions par la loi du 4 juillet 1934 et à 500 millions par la loi du 9 juillet 1934. Ces avances sont consenties pour un an au taux de 2 %.

Quel que soit, d'ailleurs, l'objet des emprunts effectués, le mécanisme financier institué par les textes est, à peu de choses près, le même dans tous les cas. Lorsqu'il y a une multitude de bénéficiaires éventuels, suivant une expression plusieurs fois employée, « les prêts sont effectués pour le compte de l'Etat par la « Caisse des Dépôts », sur désignation d'une commission d'attribution <sup>1</sup>. Lors-

1. Voir notamment la loi du 8 décembre 1922 sur les habitations à bon marché (art. 24) et le décret du 14 juin 1929 en application des art. 142 et 143 de la loi du 30 décembre 1928 (avances aux départements et communes pour les chemins vicinaux et l'adduction d'eau potable).

qu'au contraire, les avances sont faites à un organisme central, par exemple, la Caisse Nationale de Crédit Agricole, la Caisse des Dépôts se contente de mettre les fonds à la disposition de la Caisse de Crédit sur décision du Ministre des Finances.

Autrefois, les textes précisaient sur quels fonds devaient être imputées les sommes prêtées par la Caisse des Dépôts. C'est ainsi que, d'après la loi de 1922, les avances aux organismes d'habitations à bon marché sont faites sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Épargne<sup>1</sup>, tandis que les prêts aux sociétés de Crédit immobilier sont effectués au moyen des ressources de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse<sup>2</sup>. Les textes plus récents sont, au contraire, moins précis. Les avances de la Caisse des Dépôts à l'Etat sont représentées par des titres d'annuités. Elles portent intérêt ; le taux n'en est pas fixe mais varie suivant les fluctuations constatées sur le marché de l'argent afin de rester en concordance avec le revenu tiré par la Caisse de ses autres placements. Les dispositions réglant le mode de détermination de ce taux sont rédigées dans presque tous les textes, de façon identique. C'est ainsi que l'on peut citer à titre d'exemple l'art. 4 de la loi du 13 juillet 1928 dite loi Loucheur. Il décide que « les intérêts applicables aux  
« avances prévues par le présent article, seront réglés  
« trimestriellement au taux moyen de revenu ressortant  
« de l'ensemble des placements de fonds effectués par  
« la Caisse des Dépôts et Consignations pour son propre  
« compte et pour le compte de la Caisse Nationale des

1. Article 24.

2. Article 28.

« Retraites pour la Vieillesse, de la Caisse Nationale  
« d'Assurances en cas de décès, de la Caisse Nationale  
« d'Epargne et des Caisses d'Epargne ordinaires pendant  
« le trimestre précédant la réalisation des prêts, à  
« l'exception des emplois à court terme ». Les autres  
lois s'expriment de la même façon : il convient cependant  
de signaler une rédaction quelque peu différente insérée  
dans la loi du 15 juillet 1928 sur les prêts à moyen terme  
du Crédit Agricole. Ce texte, en effet, prévoit que le  
taux d'intérêt des avances consenties par la Caisse des  
Dépôts à l'Etat sera le taux moyen déterminé comme  
ci-dessus, mais diminué de 0 fr. 50 %.

En contre-partie, l'Etat reçoit l'intérêt réduit que lui  
versent ses propres emprunteurs, savoir les organismes  
d'habitations à bon marché, les départements, les com-  
munes ou la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Dans  
la majorité des cas, le taux d'intérêt est précisément  
le taux même qui a été établi pour les avances directes  
aux bénéficiaires. Mais lorsque l'Etat se borne à verser  
les fonds à un organisme indépendant, en l'espèce, la  
Caisse Nationale de Crédit Agricole, chargé de distribuer  
les avances, le système devient plus complexe. Il y a  
alors toute une « chaîne » de prêts successifs : prêt de la  
Caisse des Dépôts à l'Etat, prêt de l'Etat à la Caisse Na-  
tionale de Crédit Agricole, prêts de la Caisse Nationale  
aux bénéficiaires. Dans ce cas, c'est la Caisse Nationale  
qui touche l'intérêt réduit prévu par les textes constitu-  
tifs. Mais à son tour la Caisse verse un intérêt réduit à  
l'Etat ; le taux en est déterminé de la façon suivante.  
Pour les avances destinées à l'électrification des cam-  
pagnes, il est fixé tous les ans aux 45 % du revenu donné

par la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé, d'après le cours de cette rente pendant l'année précédente, sans pouvoir dépasser 2,80%<sup>1</sup>. Quant au taux des avances faites à la Caisse Nationale en vue d'effectuer des prêts à moyen terme<sup>2</sup>, il est égal à la moitié du revenu nominal donné par la même rente que précédemment sans pouvoir dépasser 3%.

Si l'on considère maintenant, non plus la détermination du taux de l'intérêt, mais la durée des avances consenties par la Caisse des Dépôts à l'Etat, il faut distinguer les deux cas examinés ci-dessus. Lorsque les avances de la Caisse des Dépôts sont transmises directement aux bénéficiaires, leur durée est celle même qui est prévue pour les prêts à taux réduit. Si elles sont versées par l'Etat à la Caisse des Dépôts, leur délai d'amortissement fait l'objet de dispositions spéciales. C'est ainsi que les avances consenties par la Caisse des Dépôts en vue d'octroyer des prêts à moyen terme à l'agriculture<sup>3</sup> sont amortissables en dix ans.

\*  
\* \*

Une fois étudiées les ressources au moyen desquelles sont effectués les prêts à taux réduit, il est possible de passer à l'examen de ces prêts eux-mêmes, consentis soit directement par l'Etat, soit par un établissement autonome.

Les dispositions qui réglementent ces prêts s'inspirent de préoccupations déjà signalées au cours des chapitres

1. Loi du 2 août 1923.

2. Loi du 15 juillet 1928.

3. Loi du 15 juillet 1928.

précédents. Ces prêts sont destinés à favoriser des individus ou des associations « dignes d'intérêt », mais ceux-là seulement. En conséquence, les lois ont créé des types de prêts dont la durée et l'objet sont destinés à répondre aux désirs des bénéficiaires et dont le taux d'intérêt est très modique. Mais, en revanche, elles ont étroitement limité le nombre des emprunteurs éventuels, le montant maximum et les conditions d'emploi de ces avances. Par ailleurs, soucieux d'éviter toute perte définitive, l'Etat s'est efforcé de réduire au minimum les risques de non-remboursement. Aussi a-t-il établi un contrôle sur les opérations de prêts et sur l'activité des emprunteurs ; il a, en outre, obligé ces derniers à constituer des sûretés.

Ce sont ces dispositions diverses qui vont être successivement examinées, exception faite toutefois pour celles ayant trait aux conditions préalables, déjà passées en revue dans le chapitre précédent. Les développements qui vont suivre seront donc réservés à l'étude des prêts eux-mêmes, de leur montant maximum, de leur taux d'intérêt, des garanties dont ils sont accompagnées et des sanctions qui peuvent résulter d'un manquement du débiteur.

La durée du prêt est naturellement calculée en fonction de l'objet pour lequel il est accordé : prêts à court terme servant à effectuer des opérations bancaires telles que l'escompte, à moyen terme permettant de réaliser des perfectionnements d'une certaine importance, de faciliter le début d'un organisme ou d'assurer son fonctionnement régulier ; prêts à long terme destinés surtout aux opérations immobilières telles que l'achat de

terrains, la construction de maisons ou l'exécution de grands travaux.

Parfois les textes ne prévoient qu'un seul type d'avance : c'est le cas notamment pour les lois sur les habitations à bon marché, le crédit aux banques populaires, aux coopératives. D'autres fois, au contraire, diverses variétés de prêts sont prévues ; dans cette catégorie, doivent être rangées les lois sur le Crédit Agricole et le Crédit Maritime mutuel.

D'ordinaire, les avances consacrées à des opérations à court terme sont de la durée même de ces opérations. C'est du moins ce que décide la loi du 5 août 1920 sur le Crédit Agricole. Mais, avant cette loi, les avances de ce modèle étaient accordées aux Caisses régionales pour une période maxima de cinq ans. Il en est d'ailleurs encore ainsi pour le Crédit Maritime mutuel.

Le type du prêt le plus couramment usité dans les institutions d'avances à taux réduit est le prêt à moyen terme. Les raisons d'une telle préférence sont d'ailleurs faciles à comprendre. Le prêt à moyen terme laisse en effet à l'emprunt un délai suffisant pour l'amortissement, lui permet donc de réaliser des dépenses d'une certaine envergure, et n'entraîne pas cependant une immobilisation trop longue et pleine d'aléas pour des fonds prêtés. Sa durée maxima varie d'ailleurs suivant les textes : cinq ans pour les avances consenties aux banques populaires<sup>1</sup>, pour les prêts individuels consentis aux artisans par l'intermédiaire des banques populaires<sup>2</sup>, pour les avances aux départements et communes des-

1. Loi du 13 mars 1917, article 12 et loi du 24 juillet 1929.

2. Loi du 27 décembre 1923, art. 5.

tinées à faciliter l'achat de terrains et domaines ruraux de leur lotissement <sup>1</sup>; dix ans pour les prêts à moyen terme ordinaires du Crédit Agricole <sup>2</sup>, et les prêts aux Sociétés coopératives d'artisans; douze ans pour le Crédit hôtelier <sup>3</sup>; quinze ans pour les prêts consentis par le Crédit Agricole aux Sociétés d'Assurances mutuelles contre la grêle <sup>4</sup>. Il faut également ranger dans cette catégorie, bien qu'ils soient qualifiés de prêts à long terme, les prêts individuels du Crédit Maritime mutuel d'une durée maxima de dix ans.

Les prêts à terme éloigné comportent, semble-t-il, des risques plus sérieux pour le prêteur, en raison de leur plus grande durée. Avant que leur remboursement soit achevé, en effet, il peut survenir des événements qui mettent le débiteur en état d'insolvabilité ou réduisent notablement sa capacité de paiement. Par ailleurs, lorsqu'une dotation a été constituée, les prêts à très long terme ont l'inconvénient de ralentir le rythme de renouvellement des prêts et, par là, de diminuer pour une période de temps donnée, le nombre des bénéficiaires. Malgré ces défauts, les avances à long terme sont d'un emploi assez fréquent. Leur durée maxima est généralement de vingt ans comme c'est le cas pour les avances aux Sociétaires ouvrières de production <sup>5</sup>, aux Coopératives de consommation <sup>6</sup>, aux sinistrés du Sud-Ouest <sup>7</sup>, ou sur-

1. Loi du 8 décembre 1922.

2. Loi du 5 août 1920.

3. Sauf report du point de départ à l'expiration d'un délai de deux ans, si le prêt est remboursable par annuités, Décret du 30 nov. 1923.

4. Loi du 31 mars 1932, article 129.

5. Décret du 28 juillet 1916.

6. Décret du 5 septembre 1917.

7. Loi du 8 avril 1930 et décret du 17 avril 1930.

tout vingt-cinq ans, comme c'est le cas pour les prêts individuels et collectifs à long terme du Crédit Agricole <sup>1</sup>, et pour les avances aux départements et communes instituées par les lois de 1928 et de 1930. Dans certains cas cependant, en raison de la nature des opérations à effectuer, il a fallu prévoir un plus long délai d'amortissement. La durée maxima du prêt a été alors portée à quarante ans pour tous les prêts consentis en matière d'habitations à bon marché <sup>2</sup>, et pour les avances destinées à l'électrification des campagnes <sup>3</sup> et même à cinquante ans pour les prêts à long terme accordés par la Caisse de Crédit Agricole aux Sociétés coopératives de reboisement <sup>4</sup>.

Il faut d'ailleurs ne pas oublier que la plupart de ces prêts ne sont pas remboursés en une seule fois mais que l'amortissement s'effectue par annuités ou par semestrialités. Les versements effectués par l'emprunteur s'échelonnent donc pendant toute la durée du prêt, ce qui permet à l'organisme prêteur de consentir de nouvelles avances avec les sommes remboursées à chaque échéance.

Les annuités de remboursement ne comprennent pas uniquement l'amortissement du capital, mais en outre, dans la majorité des cas, le paiement d'un intérêt. Les avances de l'Etat se rapprochent ainsi des prêts accordés par un établissement de crédit à une société privée. Toutefois, l'Etat, à la différence d'un prêteur ordinaire, ne réclame à ses débiteurs qu'un intérêt réduit. Parfois

1. Loi du 5 août 1920, articles 8 et 24.

2. Notamment loi du 8 décembre 1922, article 22, loi du 13 juillet 1928, article 27.

3. Loi du 2 août 1923.

4. Loi du 5 août 1920, article 24.

même, l'intérêt est complètement supprimé, ainsi que le stipulent les textes relatifs au crédit maritime mutuel <sup>1</sup> et aux banques populaires <sup>2</sup>.

Dans les autres cas, un intérêt est prévu par les lois, mais son taux est fixé suivant des règles diverses. Souvent il est déterminé une fois pour toutes par le texte qui a prévu l'intervention financière de l'Etat. C'est ainsi qu'il est de 2% pour les avances aux Sociétés ouvrières de production <sup>3</sup>, aux Coopératives de consommation, ainsi que pour les avances aux départements et aux communes de la loi de 1922. La loi du 8 décembre 1922 <sup>4</sup> sur les habitations à bon marché avait choisi les taux de 2% pour les avances aux organismes d'habitations à bon marché et aux Sociétés de Crédit immobilier, et 2,50% si les maisons à construire étaient destinées à la location simple. En vertu de la loi Loucheur <sup>5</sup> les taux sont de 2% pour les habitations à bon marché ordinaires, et 4% pour les habitations à loyers moyens ; quant aux prêts consentis en faveur des habitations à bon marché améliorés, ils portent intérêt à 3% <sup>6</sup>.

Dans ce cas donc, les taux d'intérêt diffèrent suivant la nature des opérations à effectuer. Il en est de même, pour les prêts accordés aux sinistrés du Sud-Ouest, dont l'intérêt varie de 1 à 4% suivant les cas <sup>7</sup>.

1. Loi du 4 décembre 1913.

2. Loi du 13 mars 1917, article 11.

3. Loi du 18 décembre 1915, art. 15. Porté à 3 % par la loi du 9 décembre 1927, art. 40. Sur cet intérêt de 3 %, 2 % vont à l'organisme intermédiaire, 1 % à l'Etat. Auparavant l'Etat ne touchait rien.

4. Articles 22 et 26.

5. Articles 3 et 27.

6. Loi du 28 juin 1930 qui a ajouté un article 22 bis à la loi du 13 juillet 1928.

7. Loi du 8 avril 1930.

Mais fréquemment, le taux d'intérêt est, en outre, variable chaque année, afin de suivre les variations du loyer de l'argent sur le marché libre.

Cette volonté qu'a manifestée le législateur de rendre le concours de l'Etat plus ou moins coûteux pour les bénéficiaires suivant la cherté plus ou moins grande des capitaux, s'inspire d'ailleurs de motifs tout à fait légitimes : il est bon, en effet, que les conditions économiques qui règlent les relations entre particuliers déterminent également les rapports entre l'Etat et ses propres débiteurs.

Aussi dans les textes les plus récents, le taux d'intérêt n'est-il pas le plus souvent fixé à un chiffre précisé une fois pour toutes. En vertu de la loi de 1920 sur le crédit agricole, les prêts à long terme portaient intérêt à 2% ; la loi du 19 décembre 1926 <sup>1</sup> a modifié cette disposition et décidé que les taux respectifs des prêts individuels et collectifs seraient établis à l'avenir par décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances, après avis du Conseil d'administration de la Caisse Nationale ; ces taux devront, d'ailleurs, être toujours inférieur de 1,50% au moins au taux d'escompte de la Banque de France sans pouvoir descendre au-dessous de 3%. Les prêts à taux réduit accordés aux pupilles de la Nation, aux chefs de familles nombreuses et aux anciens élèves diplômés des écoles d'agriculture de l'Etat porteront intérêt à des taux qui ne pourront être inférieurs à 2,50%. Cependant, pour les victimes civiles de la guerre et les pensionnés militaires, le taux reste fixé

1. Article 67.

à 1 %, de même que demeure en vigueur la bonification de 0,50 % instituée en faveur de chacun des enfants légitimes de l'emprunteur <sup>1</sup>.

Déjà auparavant, des dispositions analogues avaient été introduites pour les prêts à court terme et à moyen terme <sup>2</sup>. Le taux d'intérêt de ces prêts est actuellement réglementé par le décret du 4 avril 1929 : en vertu de ce texte, il ne doit pas être inférieur au taux d'intérêt que sert la Caisse de Crédit Agricole effectuant le prêt, à ses parts sociales, ni supérieur de plus de 1 % au taux des avances sur titres de la Banque de France. Cependant, il peut exceptionnellement être inférieur au taux d'intérêt servi aux parts sociales, sans pouvoir descendre au-dessous de 3 % lorsque le prêt est destiné à des associations agricoles.

En matière de crédit à l'artisanat, des règles presque semblables sont établies par la loi du 16 avril 1930 <sup>3</sup>. Le taux d'intérêt est fixé tous les ans par décret : pour les prêts aux Sociétés coopératives d'artisans, il ne peut être ni inférieur au taux d'escompte de la Banque de France, ni supérieur à celui des avances sur titres ; pour les prêts individuels, le taux d'intérêt devra être supérieur d'au moins 1 % au taux d'escompte de la Banque de France, sans pouvoir dépasser celui des avances sur titres.

Enfin, un mode de détermination spécial a été prévu

1. En application de ces textes, le décret du 3 mars 1928 a fixé ainsi les taux : prêts individuels et collectifs ..... 3 %  
prêts aux pupilles de la Nation ..... 2,75 %  
prêts aux élèves diplômés des Ecoles d'Agriculture de l'Etat 2,85 %  
le barème a été maintenu pour les années suivantes.

2. Décret du 9 février 1921.

3. Article 176 qui renvoie à la loi du 19 mars 1928, article 65 et corrige l'erreur commise par la loi du 1<sup>er</sup> mai 1929.

pour le taux d'intérêt qui s'applique aux avances consenties pour faciliter l'électrification des campagnes ainsi qu'aux avances aux départements et aux communes prévues par les lois de 1928 et de 1930. Pour ces opérations, le taux d'intérêt est égal à la moitié du revenu annuel donné par la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé d'après le cours moyen de cette rente pendant l'année précédente sans pouvoir toutefois dépasser 3%.

Le concours de l'Etat n'est pas seulement rétribué dans la majorité des cas par le paiement d'un intérêt, il est en outre limité en importance. Toutes les lois instituant des systèmes de prêts à taux réduit fixent soit indirectement, soit directement un maximum à la participation financière de l'Etat. D'une façon indirecte, les prêts peuvent être limités par le chiffre global des sommes — dotations ou emprunts à la Caisse des Dépôts — affectées aux avances, les demandes nouvelles ne pouvant recevoir satisfaction une fois le crédit épuisé. La limitation est plus rigoureuse encore lorsque la dotation sur laquelle les avances sont consenties est répartie entre plusieurs catégories de prêts ayant chacune pour objet des opérations différentes

C'est le cas pour la Caisse de Crédit Agricole dont la dotation sert à la fois à consentir des prêts à court, à moyen et à long terme. Le mode de répartition entre ces divers types de prêts a varié bien souvent. Il est fixé de la façon suivante par le décret du 3 décembre 1931 :

50 à 75 millions sont réservés pour les prêts à court terme ;

le montant des avances en cours pour les prêts à moyen terme.

Le reste de la dotation est réparti comme suit :

70% au crédit individuel à long terme ;

30% au crédit collectif à long terme.

Le montant de chaque prêt considéré isolément est également limité d'une façon directe. Tantôt la loi fixe un chiffre maximum : par exemple les prêts individuels à long terme du Crédit Agricole ne peuvent dépasser 60.000 fr. <sup>1</sup> et ceux du Crédit Maritime mutuel 150.000 fr. s'ils ont pour objet la pêche maritime et 30.000 fr. seulement s'ils se rapportent à l'exploitation du domaine maritime <sup>2</sup>. Fréquemment, lorsque l'avance est consentie à une association, un rapport est établi entre le capital du groupement emprunteur et l'importance du prêt qu'il est susceptible de recevoir. C'est ainsi que les prêts collectifs à long terme en matière de crédit agricole ne peuvent excéder six fois le capital versé des associations auxquelles ils sont octroyés <sup>3</sup>. La proportion est du quintuple pour le crédit maritime mutuel, et pour les sociétés coopératives d'artisans, du triple de l'actif net de la société emprunteuse <sup>4</sup>.

En matières d'habitations à bon marché, existe un autre procédé de limitation. Les prêts consentis par l'Etat ne peuvent excéder une certaine fraction de l'immeuble dont ils facilitent la construction : 80% pour les habi-

1. Loi du 15 juillet 1928.

2. Loi du 30 décembre 1925, modifiée par la loi du 28 mars 1928.

3. Loi du 5 août 1920, article 28.

4. Loi du 27 décembre 1923, art. 4. — Voir aussi la loi du 18 décembre 1915, art. 4 et la loi du 7 mai 1917. Pour les banques populaires, la loi du 24 juillet 1929 a décidé que les avances à la Chambre syndicale ne pourraient dépasser, compte tenu des avances déjà accordées, le double du capital versé en espèces par l'ensemble des banques populaires, et le quintuple du capital versé en espèces par la Chambre syndicale.

tations ordinaires <sup>1</sup>, 70 % pour les habitations à loyers moyens <sup>2</sup>, par exemple.

Toutes ces dispositions, tendant à limiter le montant des prêts, constituent déjà des sortes de garanties indirectes puisqu'elles empêchent les emprunteurs de contracter des engagements disproportionnés avec leurs capacités de paiement. Mais, en outre, la plupart des textes obligent les débiteurs à consentir de véritables sûretés personnelles ou réelles en faveur de l'Etat et des organismes de crédit.

En ce qui concerne les sûretés personnelles, plusieurs exemples peuvent être cités : les Caisses régionales de Crédit Agricole sont, par exemple, responsables du remboursement des prêts collectifs à long terme pour lesquels elles ont servi d'intermédiaire entre les associations bénéficiaires et la Caisse Nationale ; de même, sont responsables les unions de coopératives dans les opérations de crédit aux ccoopératives d'artisans, de même, les départements pour les prêts consentis aux communes en vertu de la loi de 1928.

Ainsi certaines collectivités jouent le rôle de caution, chargée de payer le créancier en cas de défaillance du débiteur.

Quant aux sûretés réelles, elles consistent, suivant la durée des prêts et la nature des opérations, en soucrip-tion d'effets, dépôts de titres, warrants, nantissements de fonds de commerce, hypothèques, assurances en cas

1. Loi du 13 juillet 1928.

2. Loi du 28 juin 1930.

de décès. Notamment en matière d'habitations à bon marché, l'emprunteur individuel doit consentir une hypothèque de premier rang sur son immeuble et contracter en outre une assurance temporaire auprès de la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès, en vue de garantir le remboursement du prêt qu'il aura obtenu.

Outre ces sûretés spéciales, l'Etat trouve des garanties en quelque sorte indirectes dans l'organisation générale instituée dans tous les cas de prêts à taux réduit : la création de cadres administratifs uniformes, l'intervention de corps de contrôle spécialisés<sup>1</sup> ou de l'Inspection des Finances ont pour but, comme il a été dit plus haut, d'éviter les abus dans la gestion des groupements secourus. Grâce à ces mesures d'ordre général, le remboursement régulier des avances consenties par l'Etat se trouve mieux assuré. En outre, ces dispositions sont également prises dans l'intérêt des activités bénéficiaires. Elles permettent de donner aux sommes prêtées un emploi bien conforme aux intentions du législateur. Il est donc tout à fait légitime que les Pouvoirs Publics aient songé à dédommager l'Etat des frais de contrôle engagés par lui en instituant une redevance sur les organismes bénéficiaires. Cette redevance n'existe d'ailleurs seulement qu'en matière d'habitations à loyers moyens. Elle est

1. Le Crédit Agricole est soumis au contrôle de l'Inspection Générale des Associations agricoles. Quant aux autres institutions d'avances à taux réduit, elles étaient jusqu'à une date récente, surveillées par le service de crédit, dépendant du Ministère du Commerce. La loi du 17 mars 1934 a réparti de la façon suivante les attributions autrefois réservées au service du crédit : Ministère des Finances : organisation du crédit au Commerce et à l'Industrie (sociétés de caution mutuelle, banques populaires, crédit hôtelier, crédit aux artisans).

Ministère du Travail : crédit aux industries d'art.

réglementée par l'art. 67 de la loi du 30 mars 1929, modifié lui-même par la loi du 30 avril 1933 et est égale à 0,05 % des capitaux prêtés.

Cependant, malgré les sûretés existantes, malgré la surveillance des corps de contrôle, des défaillances sont toujours à redouter de la part des débiteurs. Aussi lorsque certains événements significatifs font présager une suspension des paiements, le remboursement immédiat des sommes restant dues, est-il exigé.

C'est ce qui a lieu, pour les prêts collectifs du Crédit Agricole en cas de violation des statuts, de modifications apportées à ces mêmes statuts, entraînant une diminution des garanties de remboursement, de malversation du directeur ou des administrateurs, la Caisse Nationale pour rentrer dans ses débours peut à cette occasion exercer le privilège institué en faveur de l'Etat sur les parts sociales<sup>1</sup>. Les textes réglementant le crédit aux Sociétés ouvrières de production<sup>2</sup> et les banques populaires<sup>3</sup> notamment, contiennent des dispositions analogues.

Enfin, lorsque le groupement débiteur diffère, pour une raison ou pour une autre ses remboursements, il devient passible d'intérêts de retard souvent élevés : 5 % pour les prêts aux organismes d'habitations à bon marché<sup>4</sup> et pour les avances consenties en vertu de la loi du 2 août 1923 sur l'électrification des campagnes,

1. Loi du 5 août 1920, article 29.

2. Décret du 28 juillet 1916.

3. Loi du 13 mars 1917, art. 12.

4. Loi du 8 décembre 1922, art. 25.

6 % pour les prêts du crédit agricole <sup>1</sup>. Cette pénalité a un double but : elle sanctionne en premier lieu le manquement du débiteur ; elle incite, en outre, ce dernier à reprendre au plus vite ses paiements, s'il veut échapper à des poursuites judiciaires. Celles-ci sont d'ordinaire exercées par l'agent judiciaire du Trésor. Il s'agit, en effet, de créances de l'Etat ou d'un établissement contrôlé par l'Etat.

1. Décret du 9 février 1921. Ces intérêts de retard se capitalisent au bout d'un an.

---



### TROISIEME PARTIE

---

**Appréciation générale**  
**Tendances nouvelles**



## **APPRÉCIATION GÉNÉRALE TENDANCES NOUVELLES**

---

L'étude des diverses institutions de prêt à taux réduit serait incomplète si elle ne comportait une appréciation sur les résultats déjà obtenus. Un tel travail est possible car la plupart des organisations existantes fonctionnent déjà depuis un certain nombre d'années et de nombreux renseignements ont pu être réunis sur leur activité. Mais même lorsque l'examen des documents récents ne permet pas de se faire une opinion précise, il est bon d'indiquer les problèmes généraux qui doivent, semble-t-il, se poser dans un proche avenir ou les dangers qui ne tarderont pas à se manifester si des réformes ne sont introduites.

Ce travail apparaît comme d'autant plus nécessaire que, depuis quelques années, des tendances nouvelles se manifestent dans cette matière. Certaines doctrines proposent de développer encore les interventions financières des Pouvoirs Publics, d'augmenter les exemples déjà nombreux du capitalisme d'Etat. Des textes récents ont même fait passer ces conceptions théoriques dans le domaine des faits. On peut citer à ce propos la loi du 10 juillet 1934 qui a utilisé les fonds des Assurances Sociales pour l'exécution d'un programme de grands travaux.

Au demeurant, pour prévoir le rôle qu'assumera peut-être à l'avenir l'Etat français en tant que détenteur et prêteur de capitaux, il n'est que de porter les yeux sur un pays voisin, l'Italie, où l'Etat a pris une place prépondérante dans l'organisation financière et bancaire de la nation.

Cette troisième partie comprendra donc trois chapitres :

*Chapitre I.* — Appréciation générale

*Chapitre II.* — Les tendances nouvelles.

*Chapitre III.* — L'exemple de l'Italie.

---

## CHAPITRE PREMIER

---

### APPRECIATION GENERALE

---

L'existence, le fonctionnement des institutions de prêts sociaux soulèvent divers problèmes d'ordre général. Parmi ces derniers, les uns se rapportent uniquement et directement, aux activités secourues par l'Etat. Il s'agit de porter un jugement sur les résultats obtenus, de déterminer, compte tenu des sacrifices assumés par l'Etat et des intérêts généraux du pays, si ces interventions doivent être maintenues ou même multipliées.

D'autres problèmes se posent également à propos des systèmes de prêts, mais ils ne sont que la conséquence d'un phénomène plus général. Ils concernent, en effet, le rôle financier de plus en plus grand joué par l'Etat dans l'économie nationale, notamment au moyen des interventions analysées dans la partie précédente. Ce fait capital est dû essentiellement à l'accumulation croissante des capitaux confiés à la Caisse des Dépôts. La question revient à signaler les effets de cette augmentation récente et considérable.

Certes, l'importance de ce phénomène est beaucoup plus grande que celle présentée par les organisations

examinées précédemment. Il pourrait donc, à première vue, paraître hors de propos d'analyser un fait aussi général dans cette étude. Mais il ne semble pas inutile, cependant, de lui consacrer quelques développements, car les conclusions émises à ce sujet permettront peut-être de confirmer les observations faites dans un domaine plus restreint.

\*  
\* \*

Il n'est pas douteux que les systèmes de prêts consentis par l'Etat ne soient d'un grand secours aux activités secourues. Individus, groupements coopératifs divers, départements et communes trouvent grâce aux avances à taux réduit, des ressources qu'il leur serait impossible de fournir eux-mêmes ou de se procurer sur le marché. Il est bon de le rappeler à nouveau : la plupart des organisations de crédit mutuel et toutes les institutions existantes dans le domaine du logement à bon marché ne subsistent que grâce au concours financier accordé par les Pouvoirs Publics ; sans cet appui, elles n'auraient point pris naissance ; sans lui, non plus, elles disparaîtraient.

Du point de vue des bénéficiaires eux-mêmes, l'intervention financière de l'Etat apparaît donc comme bienfaisante. Mais le problème n'est pas là. Il est bien évident que ceux qui profitent d'une aide pécuniaire y trouvent quelques avantages et ne désirent pas renoncer à leurs privilèges. Mais il intervient dans la question des considérations plus générales, qu'il ne faut pas négliger. Il ne s'agit pas de savoir si le soutien financier accordé par l'Etat permet de satisfaire quelques intérêts

particuliers, mais de déterminer si les résultats obtenus sont conformes au bien de la nation entière, améliorent la situation économique du pays ou affermissent sa structure sociale, s'ils compensent par ailleurs les charges supportées de ce chef par les finances publiques.

Considérées sous cet angle, certaines interventions que semble, au premier abord, justifier telle ou telle raison particulière, paraissent d'une opportunité beaucoup moins évidente.

Il faut se garder, cependant, de toute condamnation de principe. Même au point de vue de l'intérêt général, les systèmes de prêts à taux réduit présentent une utilité certaine. Le Crédit Agricole mutuel, notamment, est une institution nécessaire à la vie du pays ; l'extension de ses attributions, la faveur dont il jouit dans tous les milieux agricoles, les services qu'il peut rendre pour porter remède à la crise du blé prouvent suffisamment qu'il ne saurait être supprimé sans de sérieux inconvénients. De même les organismes existants en matière d'habitations à bon marché ont donné d'excellents résultats. Ils ont aidé à résoudre la crise du logement, si grave pendant de longues années, permis à un grand nombre de travailleurs modestes d'accéder à la petite propriété, procuré à de nombreuses familles une existence plus saine et plus confortable.

Ces deux institutions ont, en outre, contribué, l'une et l'autre, à maintenir la cohésion sociale et morale du pays : la première a évité une dépopulation rapide des campagnes, en fixant au sol de nombreux cultivateurs, la seconde a empêché que le développement des grandes

viles provoque une augmentation de la misère, un abaissement de la moralité et la propagation de doctrines de subversion sociale.

D'ailleurs, des organisations analogues se sont développées dans la plupart des pays étrangers et un succès aussi général constitue la meilleure preuve de leur utilité.

Les autres systèmes des prêts sociaux ne sont pas non plus dépourvus d'avantages. Visant soit à acclimater des formes juridiques nouvelles pour la production et la répartition des biens, soit à maintenir des modes d'exploitation anciens, ils s'inspirent en fait de préoccupations analogues à celles qui viennent d'être signalées. Toutefois, c'est à leur sujet que peuvent être le mieux mis en relief les dangers inhérents à cette forme d'intervention de l'Etat et que le législateur n'a peut-être pas toujours su éviter.

Le risque à redouter en la matière c'est que grâce à l'aide apportée par les Pouvoirs Publics puissent subsister des groupements inutiles ou même néfastes, que des capitaux soient détournés d'un emploi productif et une concurrence artificielle faite à des entreprises normalement rentables.

Deux cas distincts doivent être successivement envisagés à ce propos. Parfois, les organismes secourus, adaptés aux conditions économiques modernes, végètent malgré les avances qui leur sont accordées. C'est, semble-t-il, ce qui se produit pour les Sociétés ouvrières de production. Dans ce cas, il n'y a que demi-mal : si la législation demeure sans application, du moins ne contribue-t-elle pas à fausser les conditions normales de la production ou de la vente.

Mais d'autres fois, un résultat positif est obtenu : les avances de l'Etat donnent une impulsion vigoureuse aux activités secourues, des groupements se fondent, puis étendent leur champ d'action. Mais ce développement est tout artificiel : les sociétés emprunteuses ne se sont créées que pour profiter des encouragements de l'Etat : au lieu de n'accueillir que des exploitants modestes, elles restent ouvertes aux grandes entreprises ; au lieu de n'effectuer que les opérations strictement prévues par la loi, elles profitent de l'insuffisance du contrôle pour augmenter leurs attributions et nuire aux entreprises ordinaires. Elles concurrencent d'autant plus facilement ces dernières qu'elles travaillent dans des conditions plus favorables ; le plus souvent dispensées d'impôts, elles n'ont pas en outre à se préoccuper de rémunérer leur capital tandis que l'aide accordée par l'Etat supprime pour elles toute notion de prix de revient, d'équilibre et de bénéfice.

Car ce qu'il y a de grave, ce ne sont pas tant les torts causés au commerce libre, que les mauvaises habitudes contractées par les dirigeants de ces sociétés elles-mêmes : peu responsables, comptant toujours sur le concours de l'Etat, ceux-ci risquent de gérer imprudemment les affaires sociales pour aboutir, après maintes opérations hasardeuses à la ruine de leurs entreprises. Si cette éventualité se produit, non seulement les fondateurs perdent leurs capitaux et l'Etat les sommes prêtées, mais tous les déposants et tous les clients subissent de graves dommages.

Tous ces griefs ont été maintes fois émis, comme il a été dit plus haut, à l'encontre des banques populaires.

Il est certain qu'ils n'étaient pas dénués de tout fondement, puisque l'Etat a dû prendre l'initiative d'une réforme d'ensemble. Mais aucun autre système de prêts à taux réduit n'a échappé à des reproches analogues. Le Crédit Agricole lui-même a été parfois critiqué. M. Colson, notamment, s'est montré assez sévère à l'égard de cette institution, estimant que les opérations effectuées par les Caisses pourraient être faites par des banques ordinaires et qu'en tout cas, les avances de l'Etat sont trop élevées, eu égard à l'importance des services rendus <sup>1</sup>.

Il semble cependant que, pour les organisations déjà existantes, ces inconvénients pourraient être assez aisément supprimés. Tout d'abord, les statuts et les attributions des organismes secourus devraient être étroitement réglementés. En second lieu, les avances de l'Etat ne seraient accordées qu'avec mesure, de façon à laisser seulement subsister les groupements véritablement viables et à habituer peu à peu ceux-ci à vivre principalement avec leurs propres ressources : les secours financiers de l'Etat ne s'appliqueraient plus qu'à certaines opérations peu nombreuses et nécessitant de gros débours. Enfin un contrôle sévère permettrait d'éviter les excès et, le cas échéant, de sanctionner les erreurs commises dans la direction générale de l'entreprise ou les irrégularités constatées dans la gestion.

Les développements précédents ont montré que c'est précisément dans cette voie que le législateur s'est engagé : la réforme intervenue pour les banques populaires

1. Cf., Colson, *Cours d'Economie Politique*, livre IV, (édit. 1927), p. 106 et suiv. et p. 566.

en constitue la meilleure preuve. Ce n'est à dire, cependant, que toutes ces mesures puissent constituer des remèdes suffisants. Ce qu'il faudrait, semble-t-il, pour l'avenir, ce serait de poser des principes généraux, susceptibles de guider la politique du législateur.

Il paraît notamment souhaitable que dorénavant le Parlement n'accorde qu'avec la plus grande prudence le concours financier de l'Etat. Non seulement les avances nouvelles devraient être limitées quant à leur montant, mais également quant à leur objet.

Les exemples cités plus haut montrent, en effet, que si les interventions de l'Etat en matière purement sociale sont justifiées, les institutions où le point de vue économique prédomine sont plus contestables. Un problème important comme celui des habitations à bon marché ne peut être résolu sans le concours de l'Etat ; que cet appui revête telle ou telle forme particulière, peu importe, il est indispensable. Aussi bien, peu de gens songent-ils à critiquer l'organisation créée dans ce domaine. Il en est presque de même pour le crédit agricole qui intéresse en France autant la stabilité sociale du pays que sa prospérité matérielle <sup>1</sup>.

Mais dès que les préoccupations économiques prédominent, l'intervention de l'Etat semble contestable : dans ce cas, les Pouvoirs Publics paraissent vouloir favoriser telle activité particulière aux dépens de telle

1. Il faut d'ailleurs signaler que d'assez nombreuses caisses de Crédit Agricole mutuel restent en dehors du système de la Caisse Nationale de Crédit Agricole et en conséquence ne font pas appel aux avances de cet organisme : on peut citer notamment les Caisses agricoles d'Epargne et à responsabilité illimitée d'Alsace-Lorraine, la Caisse régionale du Plateau Central ; divers groupements fonctionnant dans l'Ouest de la France ou la région du Nord, etc.

autre, et contrarier le libre jeu des initiatives privées. Si encore l'Etat, désireux de modifier l'organisation économique du pays, assumait lui-même la direction d'une telle entreprise, son intervention apparaîtrait comme décidée en vue de l'intérêt général. Mais lorsqu'il se contente d'accorder une aide financière à quelques groupements, il semble appuyer, pour des motifs politiques, des intérêts particuliers, souvent au détriment d'établissements privés déjà existants.

Ces considérations devraient à l'avenir empêcher les Pouvoirs Publics d'étendre abusivement les interventions pratiquées sous cette forme. Au demeurant, le seul désir de ne pas aggraver les charges financières de l'Etat suffirait à recommander en la matière la plus grande circonspection.

En portant une appréciation sur les systèmes d'avances à taux réduit, il ne faut pas, en effet, perdre de vue les sacrifices qui résultent pour les finances publiques de telles organisations. Certes, ici encore, il faut se garder de toute exagération facile. La plupart du temps, les prêts à taux réduit n'imposent au Trésor que des charges assez minimes.

Tout d'abord certaines des opérations effectuées portent sur des sommes peu élevées. En outre, il s'agit d'avances remboursables et non de subventions ; si les prêts ne sont alloués qu'à des emprunteurs solvables, l'Etat rentre fatalement un jour ou l'autre dans ses débours. Enfin, grâce aux affectations qui ont été fréquemment consenties en faveur des systèmes existants, la réalisation des avances n'exerce aucune influence sur le volume même du budget général.

Mais ce dernier procédé ne comporte pas que des avantages. Les affectations de recettes, outre les objections qu'elles soulèvent du point de vue de la comptabilité publique, ont pour résultat de diminuer le chiffre des ressources consacrées au paiement des dépenses générales de l'Etat et rendent, en conséquence, plus malaisé l'équilibre du budget.

D'ailleurs, on l'a vu plus haut, lorsque les opérations d'avances portent sur des sommes très importantes, les dotations ne peuvent suffire, et l'Etat doit emprunter les capitaux nécessaires à la Caisse des Dépôts. Les charges qui résultent pour lui de la différence d'intérêt peuvent alors atteindre une certaine ampleur. Leur importance dépend essentiellement du taux d'intérêt qui est pratiqué sur le marché : si ce taux est élevé, l'Etat doit assurer une rémunération normale aux capitaux de la Caisse et effectue en conséquence des versements importants ; si, au contraire, le taux est bas, il n'est que de peu supérieur à l'intérêt versé par les organismes emprunteurs et la contribution de l'Etat demeure réduite.

Un exemple tiré du rapport pour l'année 1930 du Conseil Supérieur des habitations à bon marché permettra de mieux saisir ces variations <sup>1</sup>. Suivant ce document, les avances accordées tant aux Sociétés d'habitations à bon marché qu'aux Sociétés de Crédit immobilier s'étaient élevées à la fin de l'année 1927, à la somme de 1.316.861.700 fr ; au 31 décembre 1930, par suite de l'entrée en vigueur de la loi Loucheur, elles atteignaient 5.728.407.000 fr. Les charges de l'Etat n'avaient pas

1. *J.O., Annexes*, 4 septembre 1931, p. 867 et suiv.

cependant augmenté dans une pareille proportion, car entre le début de l'année 1928 et la fin de l'année 1930, le taux d'intérêt avait baissé. En effet, en juillet 1928, le taux moyen des placements effectués par la Caisse de Dépôts dépassait 7,50 % ; la contribution de l'Etat était donc supérieure à 5,50 %, puisque les prêts consentis aux organismes d'habitations à bon marché comportent un taux de 2 %. En 1931, le revenu moyen des placements de la Caisse ne s'élevait plus qu'à 4 % environ, la participation de l'Etat se trouvait donc réduite à 2 %, soit deux millions pour cent millions avancés aux bénéficiaires.

Il est donc certain que des crédits identiques peuvent permettre d'exécuter des programmes beaucoup plus importants lorsque les circonstances sont favorables que dans les périodes où l'argent est cher. Malgré tout, une dépense relativement légère quand il ne s'agit que de quelques centaines de millions, peut devenir singulièrement lourde quand les avances portent sur plusieurs milliards. Il n'est donc pas étonnant que le Parlement ait songé dans un moment de crise budgétaire comme l'année 1933, à réduire considérablement les charges qu'entraînent normalement ces opérations.

Lorsque fut élaborée et votée la loi de finances pour l'exercice 1933, la situation budgétaire était précaire et réclamait des remèdes urgents. Pour diminuer le déficit qui s'annonçait important, le Gouvernement et le Parlement recherchaient les moyens de diminuer toutes les dépenses d'un caractère non obligatoire. La Chambre des Députés, notamment, décida de réduire des deux tiers le chiffre, voté l'année précédente, fixant le maximum des emprunts qui pourraient être effectués auprès de la

Caisse des Dépôts pour alimenter les avances aux organismes d'habitations à bon marché. Cette réduction n'était pas seulement justifiée en raison des difficultés budgétaires : l'atténuation de la crise du logement, la diminution des demandes de prêts par suite de la dépression économique permettaient de ralentir l'effort poursuivi au cours des années précédentes.

Mais le Sénat alla plus loin ; il décida de suspendre pour l'année 1933 les emprunts réalisés à la Caisse des Dépôts en faveur des habitations à bon marché. Le point de vue de la Haute-Assemblée finit par prévaloir et la loi de finances du 31 mai 1933 ne contient aucune disposition relative aux avances destinées à permettre l'achèvement du programme de constructions.

Cette décision montrait bien que les Pouvoirs Publics n'étaient pas sans concevoir des craintes au sujet des répercussions financières des lois d'avances. Mais elle avait le grave inconvénient de suspendre l'exécution du plan de la loi Loucheur. Aussi la mesure adoptée ne pouvait-elle être que provisoire. De fait, la loi déjà citée du 26 juillet 1934 vint introduire les mesures nécessaires pour rétablir un mécanisme qui permet, en outre, d'assurer un débouché aux capitaux de la Caisse des Dépôts.

\*  
\* \*

Le problème du placement continue, en effet, comme au cours des années précédentes, à se poser pour les fonds confiés à la Caisse des Dépôts. La progression constatée dans les précédents bilans s'est poursuivie pendant l'année 1933. Au 31 décembre, l'ensemble des capitaux

gérés par cet établissement atteignait 91.025 millions soit 4.503 millions de fr. de plus qu'à la fin de l'année précédente. Certes l'accroissement annuel des fonds s'est notablement réduit puisqu'il avait dépassé dix milliards en 1932 et dix-huit milliards en 1931. Mais à mesure que cette masse de capitaux augmente, les difficultés de placement deviennent plus sérieuses et plus évidentes, les conséquences qui résultent d'une telle accumulation.

Il ne faudrait pas croire que ces conséquences soient toutes néfastes ou tout au moins apparaissent comme telles à tous. En premier lieu, tant que l'augmentation des fonds gérés provenait pour partie d'un accroissement des dépôts dans les Caisses d'Epargne, un tel phénomène témoignait de la confiance que gardait le public français à l'égard de l'Etat. Il est vrai que cette constatation ne peut plus être faite à l'heure actuelle car, en 1933, les retraits l'ont emporté sur les dépôts nouveaux effectués dans les Caisses d'Epargne. L'augmentation constatée en 1933 est donc uniquement le fait des établissements créés par l'Etat.

A l'heure actuelle, il semble donc difficile de nier que l'extension prise par la Caisse des Dépôts comporte plus de dangers que d'avantages.

Il faut rappeler tout d'abord les difficultés de tous ordres que soulève le placement d'une pareille masse de capitaux. Ces diverses questions ont déjà été étudiées plus haut. Mais les difficultés que comportent déjà celles-ci du point de vue technique se trouvent encore aggravées par une raison politique : la grande proximité existant entre l'Etat et la Caisse des Dépôts. Les conséquences

qui résultent de ce voisinage peut-être trop étroit sont doubles.

En premier lieu, il est à redouter que l'Etat emploie pour ses propres besoins les fonds confiés à la Caisse. Cette utilisation est d'ailleurs déjà admise puisque une partie des disponibilités de la Caisse des Dépôts est placée en compte-courant au Trésor Public ; mais elle pourrait être étendue. Pour certains, cette réforme constituerait un progrès sur le système actuel : l'Etat n'aurait plus besoin de recourir au placement des bons du Trésor dont le renouvellement est à la fois malaisé et coûteux lorsque la situation financière laisse à désirer. Le gouvernement n'utiliserait donc plus le concours des établissements de crédit, nécessaire aux émissions de fonds publics et échapperait ainsi à la « tutelle des grandes banques » si souvent dénoncée par certains partis politiques. Suivant cette opinion, d'un accroissement du rôle tenu par la Caisse des Dépôts résulterait une augmentation de puissance pour l'Etat.

Quelque séduisante qu'elle puisse être pour certains esprits, cette argumentation ne paraît pas très pertinente. Tout d'abord, l'application de ce système ne serait possible qu'une fois modifiés les statuts actuels de la Caisse des Dépôts. Or, il semble peu probable que le Gouvernement et le Parlement consentent à supprimer l'autonomie de la Caisse des Dépôts. Cette indépendance a permis le succès de cet établissement et constitue la meilleure garantie des déposants. Mais on peut admettre un instant pour la commodité du raisonnement que cette réforme s'accomplisse ou même que les dirigeants de la Caisse consentent de leur propre gré à apporter un

secours constant au Trésor. Les inconvénients du procédé ne tarderaient pas alors à se manifester. L'Etat disposant de capitaux considérables serait encouragé à dépenser sans mesure ; tout souci de contrôle, toute recherche d'équilibre seraient bientôt abandonnés.

Les méthodes financières actuelles sont en effet bien préférables. Certes l'obligation de recourir à un emprunt public pour rétablir la situation budgétaire constitue une gêne pour le Trésor, mais elle procure en même temps des avertissements salutaires aux Pouvoirs Publics : l'effritement du crédit public, la hausse du taux de l'intérêt, l'insuccès des émissions amènent le gouvernement à prendre les mesures nécessaires et permettent de rétablir des finances saines. Dans le système exposé ci-dessus, au contraire, toutes ces garanties disparaîtraient. Le pouvoir exécutif n'aurait plus à se préoccuper des réactions de l'opinion publique. La gestion occulte, avec ses désastreuses conséquences habituelles, deviendrait le procédé ordinaire d'administration.

Par ailleurs, la prospérité de la Caisse des Dépôts souffrirait également d'une telle politique. Probablement inquiets des interventions de la Caisse de Dépôts en faveur de l'Etat, les déposants procéderaient à des retraits de fonds, qui risqueraient d'épuiser les disponibilités de cet établissement.

Ainsi qu'il a déjà été dit, il y a peu de chances pour que, dans les circonstances présentes, soit réalisée une union étroite entre le Trésor et la Caisse des Dépôts. Mais un autre danger beaucoup plus réel découle du voisinage existant actuellement entre ces deux organismes : il s'agit précisément du risque que feraient courir

à la Caisse et à l'Etat de brusques retraits de capitaux effectués par les clients des Caisses d'Epargne.

Cerisque n'est pas en effet hypothétique ; toutes les fois déjà que la situation des finances publiques et la politique des Pouvoirs Publics ont inspiré des inquiétudes aux épargnants, les sorties de fonds l'ont emporté, dans les Caisses d'Epargne, sur les rentrées. En 1924, au moment de la chute du franc et des difficultés de trésorerie, les excédents de retraits avaient atteint trente-sept millions de francs. Plus récemment, en 1933 la persistance du déséquilibre budgétaire, les retards apportés au redressement financier provoquèrent également d'importants retraits qui dépassèrent les dépôts de 317 millions. Il semble que le mouvement doive se poursuivre. En raison de l'insécurité politique, un nouvel excédent de retraits atteignant 430 millions a été constaté entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> août 1934 ; dans les quatre premiers mois de l'année, notamment, une somme de 1.180 millions a été retirée dans les Caisses d'Epargne. Il est certain que ce phénomène est la conséquence des scandales récents et des événements de février.

Les résultats d'un tel mouvement si celui-ci devait continuer, ne pourraient être que désastreux. A la disparition de la confiance dans le public succéderait bientôt la ruine totale et de la Caisse des Dépôts et de l'Etat. Bientôt, en effet, les disponibilités possédées par la Caisse Nationale d'Epargne et les caisses ordinaires, puis les ressources immédiates de la Caisse des Dépôts ne tarderaient pas à s'épuiser ; à son tour, le Trésor, auprès duquel la Caisse des Dépôts dispose d'un important solde créditeur ressentirait bien vite les répercussions de l'évé-

nement. Certes, l'application de la clause de sauvegarde permettrait d'éviter l'épuisement complet des caisses de l'Etat ; mais ni le crédit public, ni la monnaie ne pourraient supporter impunément le contre-coup d'une telle panique.

Il est à souhaiter que grâce à la sagesse des Pouvoirs Publics, et à la pondération du public, des conséquences aussi graves puissent toujours être évitées. Mais ce n'est pas seulement dans une hypothèse aussi extrême que se révéleraient les dangers entraînés par le développement excessif de la Caisse des Dépôts. Certains d'entre eux se manifestent déjà à l'heure actuelle : ils proviennent du rôle nouveau et considérable qui incombe de ce fait à l'Etat, devenu le plus grand détenteur de capitaux de la France entière.

Les conséquences d'un tel phénomène sont peut-être malaisées à distinguer au premier abord. Aussi bien le public ne s'est-il pas encore habitué à apprécier sainement l'importance de la Caisse des Dépôts. Cette erreur provient du fait que le développement de cet établissement est un phénomène récent. En effet, l'augmentation des fonds gérés, au cours des cinq dernières années a atteint 51.493 millions, soit 51 % du total existant au 31 décembre 1933. Aussi a-t-on pu dire<sup>1</sup> que, « pour « plus de moitié, la Caisse des Dépôts est une création « des cinq dernières années ».

Mais les répercussions de ce fait capital apparaissent mieux à l'esprit si l'on songe que la Caisse des Dépôts

1. Ed. Giscard d'Estaing, « Capitalisme d'Etat », in *Revue de Paris*, 1<sup>er</sup> octobre 1934, p. 571 et suiv.

détient, à elle seule, plus de capitaux que les cinq plus grandes banques françaises. Il devient alors possible d'apprécier la concurrence faite par cet organisme aux établissements privés.

Utilisant les agents du Trésor, disposant donc d'un personnel qui ne lui coûte presque aucun frais, faisant bénéficier ses clients d'exemptions fiscales ou d'avantages analogues, profitant des initiatives du législateur pour étendre sans cesse son champ d'action, la Caisse des Dépôts est à même de lutter avec avantage contre toutes les entreprises financières du capitalisme privé ; au moyen des caisses d'épargne, elle attire, bien plus que les banques de dépôts, les disponibilités du public ; par ses caisses d'assurance, elle assure, bien plus que les compagnies privées, les capitalisations des sommes consacrées à la prévoyance.

Mais il ne résulte pas seulement de cette extension un surcroît de puissance pour l'Etat, mais aussi une responsabilité économique presque disproportionnée avec les moyens dont il dispose. Absorbant une fraction très importante de l'épargne nationale, l'Etat doit en assurer la redistribution au mieux des intérêts généraux du pays.

Il est, en effet, impossible que la masse de capitaux confiés à la Caisse des Dépôts soit retirée d'une façon définitive de la vie économique de la nation. D'ailleurs, la seule nécessité de capitaliser les fonds reçus oblige la Caisse à effectuer des placements à long terme. Mais il n'est pas interdit de se demander si la simple recherche d'un placement sûr et rémunérateur et le souci de réaliser des investissements économiques utiles aboutissant à des résultats identiques, en d'autres termes, si la poli-

tique actuellement suivie par les dirigeants de la Caisse donne bien aux capitaux gérés des emplois profitables à l'ensemble du pays. Il est permis d'en douter lorsqu'on voit prédominer, dans les postes d'actif du bilan, les placements en fonds d'Etat ou en prêts divers qui ne représentent que des valeurs purement virtuelles.

Sans doute, ces modes d'investissement paraissent-ils être les plus sûrs et donnent actuellement l'intérêt le plus élevé : mais à supposer que tous ces capitaux au lieu d'être confiés à la Caisse restent à la disposition des entreprises privées, des opérations plus productives ne seraient-elles pas réalisées ?

Sans aller plus loin, il est possible d'affirmer que l'Etat, tout au moins sous sa forme actuelle et avec les moyens dont il dispose, ne paraît pas apte à remplir le rôle qu'il a décidé d'assumer. Cette opinion semble être à la fois celle des partisans comme celle des adversaires du capitalisme d'Etat : les premiers s'en servent pour condamner toute intrusion de l'Etat dans le domaine économique, les seconds pour réclamer au contraire des interventions plus hardies. Certains autres, sans montrer leurs préférences doctrinales, se rendent également compte que les méthodes anciennes sont devenues insuffisantes. Aussi des tentatives nouvelles sont-elles faites à l'heure actuelle afin de mieux utiliser les capitaux confiés à l'Etat.

---

## CHAPITRE II

---

### LES TENDANCES NOUVELLES

---

En matière de capitalisme d'Etat, des tendances nouvelles se sont manifestées au cours de ces dernières années. Mais toutes n'ont pas entraîné des résultats identiques. Les unes, en effet, ne sont pas sorties du domaine doctrinal ; les autres, au contraire, ont fait l'objet de réalisations effectives. Parmi les premières, figurent les projets concernant le monopole des assurances, ainsi que le monopole du crédit, l'un et l'autre soutenus par le parti socialiste.

Pour ses défenseurs, le monopole des assurances apparaît comme la conséquence naturelle d'un mouvement législatif déjà ancien : aux Caisses Nationales, fondées au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, des lois récentes sont en effet venues ajouter l'institution des assurances sociales, qui constitue déjà une sorte de monopole. Pour rendre ce dernier complet, il faudrait l'étendre aux autres branches d'assurances, pratiquées jusqu'à présent soit uniquement par des entreprises privées, soit par ces mêmes sociétés en concurrence avec les organismes d'Etat.

Toujours aux dires de ses partisans, l'opération

serait relativement aisée en raison du caractère très concentré que revêt cette forme d'activité ; elle serait au surplus avantageuse puisqu'elle permettrait à l'Etat et, par suite, à toute la collectivité nationale, de profiter des bénéfices substantiels réalisés jusque-là par les entreprises d'assurances.

Des considérations analogues militeraient en faveur de l'établissement d'un monopole du crédit et des opérations bancaires ; il viendrait s'y ajouter des motifs politiques, les grandes banques exerçant d'après le parti socialiste, une influence puissante, occulte et néfaste sur les Pouvoirs Publics.

Il ne semble pas, cependant, que toutes ces propositions, même si on les considère, ce qui est contestable, comme théoriquement avantageuses, puissent être présentement réalisées. L'institution du monopole des assurances nécessiterait le rachat des compagnies privées, c'est-à-dire le versement d'indemnités très élevées, non seulement aux sociétés elles-mêmes, mais aux très nombreux agents qu'elles possèdent sur le territoire et qui n'ont obtenu leur situation que moyennant finance. Le coût de l'opération suffit donc à interdire, de longtemps, en raison de la situation des finances publiques, la prise en considération d'un tel projet. Mais, en supposant le monopole réalisé, il est douteux que des résultats avantageux seraient obtenus : bien vite, en effet, apparaîtraient les inconvénients et les vices que comporte toute exploitation d'Etat.

Toutes les objections présentes s'appliquent a *fortiori* au monopole du crédit et le fait apparaître comme encore plus irréalisable. Portant, en effet, sur une des branches

d'activité les plus essentielles à la vie du pays, le monopole bouleverserait complètement tant l'organisation interne de l'Etat que les relations financières des particuliers entre eux. C'est dire qu'il semble tout à fait incompatible avec une société conçue suivant les principes économiques actuellement admis.

Il paraît donc tout à fait contestable de promouvoir des réformes tendant à accroître encore le rôle de l'Etat comme détenteur de capitaux. Il convient bien plutôt de chercher à employer d'une façon adéquate les fonds actuellement confiés à l'Etat. A cet égard, la tentative faite en vertu du décret du 15 mai 1934 et de la loi du 10 juillet suivant peut être citée en exemple : si, en effet, elle n'échappe pas à toute critique, du moins les conditions spéciales dans lesquelles elle est intervenue expliquent ses caractères essentiels et permettent de la justifier en partie.

\*  
\* \*

Les dispositions contenues dans les deux textes précédents qui sont plus connues sous le nom de programme de grands travaux destinés à combattre le chômage ou encore de « plan Marquet », ne sont intelligibles qu'une fois connues les circonstances qui ont entouré leur adoption. Elles ont à leur origine des préoccupations diverses, économiques, budgétaires et financières. La première de ces causes explique l'objet du plan ; les deux autres, sa nature.

Depuis longtemps, les Pouvoirs Publics songeaient à effectuer de grands travaux d'intérêt national, afin

de porter remède à la crise économique. Dans l'esprit de leurs promoteurs, en effet, ces travaux ne devaient pas uniquement avoir pour objet de doter l'économie nationale de l'outillage qui pouvait lui faire défaut : ils présentaient en outre un caractère de circonstance très marqué ; ils auraient été destinés principalement à donner une activité d'appoint aux industries les plus touchées par la crise et surtout à procurer du travail aux ouvriers sans emploi. Il s'agissait donc au moment où le plan Marquet a été conçu de combattre par l'exécution de travaux, le chômage important qui existait sur l'ensemble du territoire français.

Mais — et c'est ici qu'apparaissent les préoccupations budgétaires — pour mener à bien un programme de cette envergure, il est nécessaire de mettre en œuvre des ressources d'un montant élevé ; des crédits budgétaires importants doivent être votés ou, plus généralement, un emprunt public émis. Or, au printemps de 1934, l'emploi de l'un ou de l'autre de ces deux procédés était impossible. L'équilibre du budget, gravement compromis pendant plusieurs années, venait à peine d'être rétabli au prix d'un effort sérieux de compressions ; son maintien apparaissait comme l'une des tâches essentielles du cabinet d'union nationale, au pouvoir depuis le mois de février. Il ne pouvait donc être question d'augmenter, sous une forme ou sous une autre, les dépenses budgétaires. Par ailleurs, l'état de la Trésorerie interdisait tout recours au crédit public. Certes la situation, longtemps précaire du Trésor, s'était également améliorée. Mais les circonstances recommandaient de ne pas mettre à l'épreuve la confiance encore incertaine du public, tandis que

l'échéance prochaine des bons Clémentel obligeait à réserver les disponibilités éventuelles du marché financier pour la souscription d'un emprunt de consolidation.

Force aurait donc été de renvoyer à plus tard la réalisation d'un programme de travaux, en raison des opérations financières qui devaient en être la condition préalable et nécessaire, si un autre mode de financement n'avait alors paru possible.

Les cotisations reçues par les Caisses d'Assurances Sociales formaient une masse considérable de capitaux dont l'importance a d'ailleurs été signalée plus haut. L'utilisation de ces fonds, tout au moins pour la partie destinée à la capitalisation, était réglementée par l'art. 41 de la loi du 16 avril 1930. La moitié en était investie, sur l'initiative de la Caisse des Dépôts, l'autre moitié servait à réaliser, sur désignation des caisses intéressées, des placements sociaux. Or ces dispositions ne paraissaient pas plus satisfaire l'intérêt bien entendu des caisses que les désirs de leurs emprunteurs éventuels.

Des scandales récents avaient montré que l'indépendance reconnue aux caisses ne contribuait pas, bien au contraire, à éviter tout investissement hasardeux, et dans ces circonstances l'insuffisance du contrôle semblait beaucoup plus dangereuse pour la prospérité des Assurances Sociales, que l'établissement d'une tutelle sévère.

Par ailleurs, les représentants des collectivités locales et des établissements publics se plaignaient que les fonds des Assurances Sociales ne fussent pas plus largement employés au profit des personnes morales dont ils assuraient la gestion. Les maires, notamment, faisaient remarquer que les communes devaient exécuter des

travaux importants soit dirigés contre le chômage, soit destinés à améliorer les services d'intérêt public. Sans doute, ajoutaient-ils, l'Etat participe à ces dépenses ; la loi du 11 juillet 1933 a décidé que « l'Etat rembourse-  
« rait intégralement aux collectivités bénéficiaires les  
« annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou  
« qu'elles contracteront pour se procurer les fonds cor-  
« respondant aux subventions allouées ». Mais justement, pour bénéficier de ces annuités, les départements et communes devaient émettre des emprunts. Où pouvaient-ils se procurer les fonds nécessaires ? Les établissements spécialisés, Crédit Foncier, Caisse des Dépôts, limitaient leurs opérations et ne consentaient des prêts qu'à des taux trop élevés pour des collectivités dont les finances supportent déjà tant d'autres charges.

Ce que beaucoup souhaitaient, c'était de voir, même au prix d'une modification des textes législatifs, mettre les fonds des Assurances Sociales, plus largement à la disposition des personnes morales emprunteuses <sup>1</sup>.

\*  
\* \*

Les considérations précédentes auxquelles il faut joindre peut-être les idées personnelles de M. Adrien Marquet. Ministre du Travail, dans le cabinet Doumergue, expliquent la nature et l'objet des mesures qui furent adoptées. Celles-ci consistèrent à utiliser les disponibilités des Caisses d'Assurances Sociales pour réaliser un pro-

1. Cf. à ce sujet, un article de M. le sénateur François Milan, président de la Caisse Autonome, paru dans le journal *L'Information*, du 4 mars 1934, sous le titre « Les fonds des assurances sociales ».

gramme de travaux contre le chômage ; du point de vue technique, ces sommes devaient être empruntées par diverses collectivités, afin d'effectuer les travaux prévus, et l'Etat participerait, dans le cadre des lois existantes, aux dépenses entraînées par l'opération, sous forme d'annuités. En fait, la réforme fut réalisée en deux temps.

Un premier texte, le décret du 15 mai 1934<sup>1</sup> pris en application de la loi de finances du 28 février 1934 (art. 36) autorisant le gouvernement à prendre par décret, sous réserve de ratification ultérieure par les Chambres, des mesures d'économie, intervint pour modifier la législation en matière d'assurances sociales. Il prévoit que les Caisses d'Assurance vieillesse et invalidité, et « la Caisse générale de Garantie, en ce qui concerne le fonds de majoration et de solidarité, affecteront à compter du 1<sup>er</sup> juin 1934 et jusqu'au 31 décembre 1940, 75 % de leurs disponibilités à la constitution d'un fonds commun géré par la Caisse des Dépôts et Consignations... » sous le contrôle d'une Commission nationale.

Les ressources de ce fonds seront investies en prêts aux diverses collectivités chargées d'exécuter les travaux contre le chômage<sup>2</sup>, qui sont les départements, les communes et syndicats de communes, les grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général, les établissements publics, les colonies, les concessionnaires de travaux pu-

1. Voir, dans le *J.O.* du 16 mai 1934, *Lois et Décrets*, p. 4808, le texte du décret précédé d'un « Rapport au Président de la République Française », sous le titre : « Réalisation d'un plan de grands travaux contre le chômage au moyen des disponibilités des Caisses d'assurances sociales ».

2. On peut citer comme précédent aux dispositions du décret du 15 mai 1934, les textes autorisant les départements, communes, bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices, hôpitaux et caisses d'épargne à apporter leur concours aux institutions d'habitations à bon marché. Voir notamment à ce sujet la loi du 5 décembre 1922, art. 35 à 45.

blics, agréés par décret, « ainsi que tous autres organismes régulièrement constitués qui obtiendront la garantie d'un département ou d'une commune ». Les prêts seront d'un type uniforme, remboursables par annuités dans un délai de trente ans, qui pourra atteindre cinquante ans, pour les grands réseaux ; le taux d'intérêt, sera fixé périodiquement par arrêté ministériel. Lors du versement des annuités au fonds commun, il sera porté au compte de chacune des caisses intéressées ou de la Caisse générale de garantie, la part lui revenant sur les intérêts et sur l'amortissement du capital.

Ces dispositions apportent donc des dérogations très importantes, mais temporaires, au régime en vigueur tel qu'il résultait de l'art. 31 de la loi du 30 avril 1930. Pour le retour au temps normal, cet art. 31 subit lui-même quelques modifications, visant notamment la nature des placements effectués sur la désignation des caisses <sup>1</sup>.

Un autre décret portant la même date que le précédent nommait une Commission Nationale chargée d'élaborer le programme des travaux.

Les décrets du 15 mai 1934 avaient donc créé l'essen-

1. La nouvelle rédaction de l'art. 31 (§ 1<sup>er</sup>) de la loi sur les Assurances sociales, contenue dans le décret du 15 mai 1934 (art. 7), se rapproche assez de l'ancienne.

Signalons cependant quelques différences : les achats d'immeubles figurent maintenant parmi les placements effectués d'office, avec les valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat, les titres du Crédit Foncier, du Crédit National, des collectivités locales, des Chemins de fer. Parmi les placements effectués sur la désignation des caisses sont prévus les prêts aux colonies, établissements publics, les prêts sur première hypothèque ou sur les valeurs admises en garantie d'avances par la Banque de France, les souscriptions de bons et obligations à la Caisse Nationale de Crédit Agricole. En revanche, les prêts aux organismes d'habitations à bon marché, autrefois autorisés, ont disparu dans le nouveau texte.

tiel du système. Restaient à préciser la nature des travaux et à introduire, le cas échéant, la participation financière de l'Etat. Ce fut l'œuvre de la loi du 10 juillet 1934.

L'art. 1<sup>er</sup> de cette loi tend, suivant les termes de l'exposé des motifs, « à concilier la nécessité d'une participation du budget de l'Etat aux travaux des collectivités locales avec les exigences de la situation financière présente qui interdit à la fois un recours direct au crédit et un accroissement des dotations budgétaires ». Il prévoit que la part de l'Etat sera versée sous forme d'annuités correspondant à une fraction des emprunts contractés par les collectivités. Les versements de l'Etat sont limités à la somme de 2.560 millions de fr. qui représente, « en admettant que le taux des emprunts, « amortissement compris, soit de 7%, une annuité d'environ 180 millions ». Dans ce total se trouvent d'ailleurs comprises les subventions accordées aux collectivités locales en vertu de la loi du 11 juillet 1933, et concernant l'équipement agricole et les constructions scolaires. La nature des travaux est indiquée dans un état annexe : le programme concerne principalement l'enseignement, l'équipement rural, les routes et les ports.

Par ailleurs, l'art. 2 autorise les grands réseaux de chemins de fer à emprunter au fonds commun des Assurances Sociales une somme totale de 2.275 millions, destinée surtout à l'électrification de certaines lignes, à l'amélioration de la signalisation, à l'exécution de travaux dans certaines gares, notamment à Paris.

Telles sont les dispositions de la loi du 10 juillet 1934.

Il ne semble pas inutile de les compléter en fournissant quelques précisions complémentaires.

D'après les explications fournies par les experts du ministère du Travail et du ministère des Finances, le prélèvement de 75% effectué sur les disponibilités des caisses doit donner en moyenne une somme d'un milliard et demi par an, soit dix milliards avant le 31 décembre 1940. Dix milliards de travaux peuvent donc être exécutés. Sur cet ensemble, sept milliards et demi restent à la charge des collectivités emprunteuses, tandis que les deux milliards et demi restants sont payés par l'Etat.

A ce sujet, il convient d'éviter une confusion facile : l'Etat, quoiqu'il participe aux dépenses de travaux, n'emprunte pas lui-même. Il ne figure pas, en effet, parmi les collectivités susceptibles de recevoir des prêts du fonds commun. Son concours n'a donc aucun des caractères de l'avance telle qu'elle a été analysée et décrite plus haut : c'est une subvention, analogue, si l'on veut, à la bonification d'intérêts.

Quant à la répartition géographique des travaux, elle est faite en fonction du chômage existant. En raison de l'objet même du programme, il a paru naturel d'effectuer la plupart des travaux dans les régions qui possèdent à l'heure actuelle le plus grand nombre de travailleurs sans emploi, c'est-à-dire essentiellement à Paris et dans sa banlieue, ainsi que dans les grands centres industriels.

\*  
\* \* \*

Tel quel, le plan Marquet comporte, tout au moins d'après ses auteurs, de nombreux avantages, provenant

tant de sa conception que des résultats à attendre de son exécution.

Au premier de ces points de vue, il faut tout d'abord remarquer que le programme adopté n'entraîne aucune dépense supplémentaire pour l'Etat <sup>1</sup>. Le redressement budgétaire, si péniblement réalisé, ne se trouve nullement compromis tandis que cependant, peuvent être réalisés des travaux d'utilité générale. Tout comme l'Etat, l'institution des Assurances Sociales trouve son compte dans les dispositions nouvellement introduites. La création du fonds commun doit entraîner la suppression des abus qu'avait rendu possibles la trop grande liberté laissée aux Caisses en matière de placement. Quant aux collectivités emprunteuses, elles pourront se procurer des capitaux à des conditions notablement plus avantageuses que celles offertes par le Crédit Foncier ou la Caisse des Dépôts. Sans doute, est-il nécessaire d'assurer la capitalisation des fonds d'Assurances Sociales à un taux au moins égal à celui prévu par les barèmes de retraites, mais, malgré cette préoccupation, le taux d'intérêt des emprunts pourra être fixé entre 5 ou 5,50 % ; et l'annuité totale, charges d'amortissement comprises, ne représentera qu'une charge annuelle de 7 % du montant de l'emprunt.

L'effet exercé sur l'économie nationale ne serait pas moindre. L'exécution des travaux envisagés donnerait

1. Car les charges nouvelles doivent être compensées par des économies. Cela n'est d'ailleurs vrai, comme l'ont fait remarquer plusieurs parlementaires, notamment M. Marcel Régnier, que si l'on fait abstraction des emprunts que doivent réaliser les grands réseaux de chemins de fer. Il est à craindre, en effet, que le service de ces emprunts n'augmente le déficit du fonds commun des chemins de fer et n'aggrave ainsi les charges déjà supportées de ce chef par les finances publiques.

à l'activité économique, ralentie par la crise, une impulsion limitée peut-être, mais efficace.

D'après les estimations officielles, le plan procurerait un emploi à cent mille chômeurs appartenant aux professions les plus atteintes, telles que le bâtiment, la métallurgie, les manœuvres. Plus indirectement, mais néanmoins d'une façon certaine, les autres industries bénéficieraient du programme entrepris. La faculté de consommation des ouvriers redevenus travailleurs se trouverait, en effet, augmentée et le volume des ventes se développerait dans de notables proportions.

Ces derniers avantages ne pourront être appréciés qu'au fur et à mesure de l'exécution des travaux. Mais, dès maintenant, il est possible de remarquer que les dispositions adoptées évitent certains des inconvénients inhérents d'ordinaire aux projets de cette nature et cherchent à faire disparaître des abus évidents.

Néanmoins, les critiques n'ont pas manqué, lors de la discussion des propositions gouvernementales au Parlement. Elles ont visé à la fois l'idée même du plan, la contexture du programme de travaux envisagés et le mécanisme financier du système.

A propos du but principal poursuivi par le plan Marquet, certains ont fait valoir que l'exécution de travaux publics était un remède inefficace pour réduire le chômage et diminuer les effets de la crise. A l'appui de leur opinion, ils invoquent l'exemple des divers pays étrangers. L'Angleterre qui, depuis la guerre possède à l'état permanent un nombre important de chômeurs, a essayé à plusieurs

reprises d'utiliser une partie des travailleurs sans emploi dans des chantiers nationaux ; elle a dû finalement renoncer à ces tentatives qui n'avaient obtenu aucun succès. Il ne semble pas, de même, que les grands travaux entrepris aux Etats-Unis d'Amérique par l'administration Roosevelt aient eu des résultats bien satisfaisants. La raison de ces échecs serait la suivante : les programmes d'outillage national, quelle que soit leur ampleur ne permettent jamais d'employer un nombre assez élevé d'ouvriers et ne procurent des commandes qu'à quelques industriels. Leur coût est fort élevé et leur influence, directe ou indirecte, restreinte. Comme ses devanciers, le plan Marquet serait voué à l'insuccès.

D'autres critiques arrivent à cette dernière conclusion mais par un raisonnement tout opposé. Selon eux, les programmes d'outillage national peuvent être efficaces, mais ils doivent alors comporter un grand nombre de travaux, tous plus ou moins importants. Or le plan proposé par le Gouvernement national ne constitue, de l'aveu même de ses auteurs, qu'un essai limité et somme toute assez timide, le seul, d'ailleurs, qui paraissait raisonnable en raison des circonstances peu favorables. Comme on l'a dit à la Chambre des Députés <sup>1</sup>, ce n'est ni « un très grand programme de très grands travaux », ni « un très grand programme de petits travaux ». Il est donc inutile.

Si toutefois la contexture même du programme faisait apparaître une répartition judicieuse des travaux, des résultats partiels peut-être mais néanmoins importants

1. Discours de M. Jaubert, *J.O., Débats Parlementaires*, 1<sup>re</sup> séance du 5 juillet 1934, p. 2035, 1<sup>re</sup> colonne.

pourraient être obtenus. Mais sur ce point encore, le plan Marquet soulève, au dire de ses détracteurs, de multiples objections.

Ce sont surtout les représentants des campagnes et des petites communes qui s'estiment lésés. Les auteurs de ce plan sont partis de l'idée que les travaux, pour être efficaces, doivent être exécutés dans les régions les plus atteintes par le chômage. Il résulte de cette conception que les grands centres, et surtout Paris, ont été très nettement favorisés. Paris, à lui seul, bénéficierait de la moitié des travaux prévus alors qu'il verse à peine le quart des cotisations d'Assurances Sociales, au moyen desquelles sera exécuté le programme. Par contre, les régions agricoles sont réduites à la portion congrue. Elles possèdent, cependant comme on l'a fait observer, autant de chômeurs que les villes industrielles, quoique ceux-ci ne figurent pas la plupart du temps dans les statistiques officielles, puisqu'ils ne sont pas inscrits à un fonds de chômage.

Par ailleurs, ces mêmes régions ont autant besoin d'améliorer leur outillage économique que les grandes villes. Elles ne disposent pas, en effet, de conduites d'eau, ni de routes bien entretenues, ni d'écoles en nombre suffisant. Les doter de l'équipement moderne qui leur fait défaut constituerait donc une œuvre utile, d'autant qu'une telle entreprise permettrait d'occuper sur place les travailleurs agricoles actuellement sans emploi. Les ouvriers des grandes villes profiteraient également de l'exécution de ces travaux qui entraînerait en effet, de nombreuses commandes de matériel et de produits manufacturés. Conçu de cette sorte, le plan aurait en outre

contribué à empêcher le dépeuplement des campagnes au lieu de le faciliter comme il le fait sous sa forme actuelle : les ouvriers agricoles seront en effet fatalement entraînés vers les villes par l'espoir de trouver un emploi sur les nouveaux chantiers.

Certes, a-t-on fait remarquer, le plan Marquet prévoit bien des travaux concernant l'équipement rural. La part des subventions de l'Etat réservée à l'agriculture a même été plus importante dans le texte définitivement adopté que dans le projet primitif ; elle atteint finalement 925 millions au lieu de 580 millions tout d'abord prévus. Mais de ce total, il faut retrancher une somme de 225 millions destinée au paiement des subventions déjà antérieurement accordées, notamment par la loi du 11 juillet 1933. Il ne reste donc pour les travaux neufs intéressant l'agriculture qu'une somme de 700 millions. C'est, a-t-on dit, tout à fait insuffisant, étant donné les besoins et les charges des collectivités rurales qui ont à exécuter des travaux coûteux et ne disposent que de moyens financiers réduits <sup>1</sup>.

Il est certain que ces critiques ont quelque fondement. Mais il ne conviendrait pas toutefois de leur attacher une importance exagérée. Il est impossible qu'un programme de travaux publics, surtout lorsqu'il est restreint comme le plan Marquet, satisfasse tous les intérêts en présence. Il faut même savoir gré aux auteurs du plan d'avoir résisté à diverses sollicitations et de ne pas avoir « épar-

1. Consulter notamment sur tout ce sujet, l'intervention de M. Jaubert, déjà citée plus haut, à la Chambre des Députés et celles de MM. Cencelme et Merlin au Sénat (*J.O., Débats Parlementaires*, Sénat, 7 juillet 1934, p. 1089 et p. 1092).

pillé » à l'excès les crédits entre une multitude de travaux d'utilité contestable.

Conscients probablement de ce mérite relatif, certains publicistes et quelques parlementaires ont réservé leurs reproches, non pas au programme de travaux lui-même, mais au système financier adopté. A leur avis, le plan Marquet aurait introduit des innovations fâcheuses dans le fonctionnement des Assurances Sociales. Les critiques ont émané, à cet égard, à la fois des adversaires de la capitalisation et des partisans de la mutaulité.

Les premiers <sup>1</sup> considèrent que la capitalisation adoptée en matière d'assurance vieillesse et invalidité sera la source de sérieux déboires, lorsque, dans quelques années, les retraites arriveront à échéance. Ils font, en effet, observer que les calculs des experts, même en supposant qu'ils soient exacts, sont à la merci d'un abaissement durable du taux de l'intérêt. Ils proposent donc qu'une réforme soit accomplie le plus rapidement possible pour modifier sur ce point les bases de la législation. Or, selon eux, le plan Marquet prête justement à la critique, en ce qu'il maintient pour une période temporaire mais assez longue puisqu'elle va jusqu'au 31 décembre 1940, le principe de la capitalisation. Toute l'économie de ce programme repose, en effet, sur la nécessité de placer à long terme les disponibilités des Assurances Sociales. Sans établir un régime définitif, disent ces critiques, le plan Marquet témoigne d'une fâcheuse préfé-

1. Cf., le discours de M. de Lasteyrie à la Chambre des Députés, (*J.O., Débats Parlementaires*, Chambre des Députés, 6 juillet 1934, p. 2028, 2<sup>e</sup> colonne).

rence doctrinale pour la capitalisation et engage, dans une large mesure, l'avenir.

Les partisans de la mutualité, au contraire, contestent non pas le principe même du placement à long terme, mais les modes d'investissement envisagés <sup>1</sup>. Pour ceux-ci le régime de la loi de 1930, sans être parfait, avait tout au moins un mérite : il laissait aux Caisses de capitalisation une indépendance relative puisqu'il autorisait ces dernières à placer librement une partie de leurs disponibilités, jusqu'à concurrence de 50 %, dans des œuvres d'intérêt social. Les fonds des Assurances Sociales trouvaient ainsi, la plupart du temps, sur place, un emploi conforme à la fois, à l'esprit même de la mutualité, et à l'intérêt bien entendu des Caisses. Ces organismes, en effet, connaissaient bien leurs débiteurs, pouvaient apprécier leur crédit et réaliser, en conséquence, leurs investissements. Rien de tel ne subsiste dans le plan Marquet. Les Caisses doivent remettre 75 % de leurs disponibilités à un fonds commun géré par la Caisse des Dépôts sous le contrôle d'une Commission nationale. C'est donc à une « étatisation » de plus en plus grande des Assurances Sociales que conduit la réforme introduite.

Si encore ces nouvelles dispositions procuraient aux Caisses d'Assurances une plus grande sécurité que le régime ancien, leurs inconvénients théoriques ne seraient que peu de chose en comparaison de leurs résultats pratiques. Mais le plan Marquet, a-t-on prétendu, n'a même pas cet avantage. Il aboutit à placer dans le portefeuille

1. Cf., le discours de M. François Saint-Maur au Sénat, (*J.O., Débats Parlementaires*, Sénat, 7 juillet 1934, p. 1090, 3<sup>e</sup> col.).

des caisses, en contre-partie de leurs engagements, des titres d'emprunts contractés par des collectivités souvent mal connues, dont le crédit est peu sûr, pour effectuer des travaux la plupart du temps, non rentables.

\* \* \*

Toutes les critiques précédentes, qu'elles visent l'objet économique du plan ou son mode de financement, contiennent une grande part de vérité ; mais elles sont souvent exagérées. Le plan Marquet n'est pas parfait ; de l'avis même des membres du gouvernement, il doit subir des retouches. Par ailleurs, il résoud peut-être trop facilement le problème des ressources nécessaires à l'exécution des travaux, en introduisant le principe de l'emprunt forcé. Et à cet égard, il est permis de se demander si les modes de placements qu'il prévoit pour les fonds des Assurances [Sociales constituent bien des solutions définitives de la question. Malgré tout, c'est un essai intéressant et méritoire pour donner un emploi aux capitaux de plus en plus importants qui s'accumulent dans les caisses de l'Etat. Au demeurant, ses avantages et inconvénients respectifs ne pourront être sainement appréciés que lorsque le système aura fonctionné pendant quelques années.

Si, d'ailleurs, certains esprits trouvait excessive cette nouvelle intervention des Pouvoirs Publics, il suffirait de considérer un pays voisin, l'Italie, pour apercevoir que des tentatives, beaucoup plus audacieuses, ont déjà été faites à l'étranger.

### CHAPITRE III

---

#### L'EXEMPLE DE L'ITALIE

---

Les interventions récentes de l'Etat italien dans l'économie de ce pays constituent une des tentatives les plus importantes et les plus curieuses faites en matière de capitalisme d'Etat. Agriculture, industries, banques, colonisation, il n'est guère de domaine où les capitaux détenus par des établissements publics n'aient été employés. Il en résulte un ensemble de relations entre les organismes prêteurs et leurs divers emprunteurs, rapports qui s'apparentent tantôt à l'avance telle qu'elle a été définie plus haut, tantôt à la participation financière pure et simple.

Toutes ces institutions diverses ont donc des équivalents dans l'organisation économique française ; mais elles sont singulièrement plus nombreuses en Italie qu'en France et révèlent surtout l'existence de conceptions beaucoup plus audacieuses chez les dirigeants.

A première vue, semble-t-il, ces deux caractères — importance et hardiesse — de l'œuvre entreprise semblent dus à l'intervention du gouvernement fasciste. Mais se contenter d'une telle opinion, serait ne

posséder qu'une partie seulement de la vérité. Il est, en effet, probable que même si un autre régime politique avait prévalu en Italie au cours des dix dernières années, des tentatives économiques analogues à celles actuellement en cours, auraient été poursuivies. A côté donc de l'influence propre du fascisme, qui a donné au mouvement son ampleur et son caractère systématique, doit être reconnue l'action de causes proprement économiques telles que la structure financière de l'Italie et la politique suivie par les banques de la péninsule.

\* \* \*

Dans l'ensemble, l'Italie est un pays pauvre, tant au point de vue de la fertilité du sol que des ressources de ses habitants. Surtout ce n'est pas un pays grand producteur de capitaux, soit par le négoce comme la Grande-Bretagne, soit comme la France, par l'épargne. Certes, l'Italien est économe ; mais en général, l'habitant des villes et le paysan sont moins à l'aise que leurs correspondants français, peut-être en raison de la forténatalité, peut-être aussi par suite de la plus grande ingratitude du sol. Les immeubles constituent, d'ailleurs, une fraction importante des patrimoines privés ; la fortune mobilière paraît beaucoup moins répandue que dans les deux grandes nations occidentales.

Aussi, ne trouvant pas dans le pays lui-même d'éléments suffisants, ne profitant pas de l'appoint fourni par les emprunteurs étrangers, aucun grand marché financier ne s'est constitué dans la péninsule. Nulle bourse des valeurs, en Italie, ne peut être comparée avec les organismes similaires de Londres ou de Paris.

Pareillement, les dépôts dans les banques sont relativement peu importants. La petite et la moyenne épargne prédominent ; l'une et l'autre vont se placer principalement dans les Caisses d'Epargne.

Une autre raison explique, d'ailleurs, le succès de ces derniers organismes. Les Caisses d'Epargne italiennes disposent d'une beaucoup plus grande liberté que les établissements analogues existant en France. Soumises à une réglementation moins étroite, elles effectuent des opérations plus variées ; elles font notamment l'escompte, comme les banques ordinaires, consentent des avances, etc... Pour tous ces motifs, elles jouent, en Italie, un grand rôle dans la distribution des capitaux. Le tableau suivant <sup>1</sup> permettra de mieux apprécier leur importance. Il concerne le montant des dépôts qui existaient au 31 décembre 1931, dans les Caisses d'Epargne et les organismes similaires, d'une part, dans les banques d'autre part.

| <i>Noms des établissements</i>        | <i>Montant des dépôts</i><br>(en milliards de lres) |      |      |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------|------|------|
| Caisses d'Epargne ordinaires .....    | 17,8                                                |      |      |
| Caisses d'Epargne postales .....      | 14,7                                                |      |      |
| Monts-de-Piété .....                  | 1,4                                                 |      |      |
| Total .....                           | 33,9                                                | soit | 80 % |
| Banques régionales .....              | 3,2                                                 |      |      |
| Grands établissements de crédit ..... | 4,7                                                 |      |      |
| Banques populaires .....              | 1,1                                                 |      |      |
| Total .....                           | 9                                                   | soit | 20 % |

Cette répartition tout à fait spéciale des capitaux disponibles est très favorable à une intervention de

1. Extrait d'un article de M. Roger Crosti, paru dans la *Revue Economique Internationale*, d'août 1932, (p. 299 et suiv), sous le titre : « A propos du nouvel institut de crédit mobilier italien, vers une économie contrôlée ».

plus en plus grande de l'Etat dans le domaine économique. Les Pouvoirs Publics disposent en effet de moyens beaucoup plus puissants sur les Caisses d'Epargne que sur les banques proprement dites. Ils peuvent conseiller tel ou tel mode de placement aux dirigeants des caisses, ou même obliger ceux-ci à investir une partie de leurs fonds disponibles dans certaines affaires. En fait, le désir de suppléer à la carence des banques italiennes ou de remédier, dans d'autres cas, aux erreurs commises par ces dernières, a conduit l'Etat à « diriger » la politique des Caisses d'Epargne.

Le rôle joué par les banques dans la péninsule résulte en partie de la nature particulière de l'économie italienne, telle qu'elle a été analysée plus haut. L'absence de tout grand marché financier oblige en effet les établissements bancaires à fournir elles-mêmes aux entreprises, les capitaux dont celles-ci ont besoin. La concurrence que leur font les Caisses d'Epargne les pousse en même temps à chercher un domaine où elles puissent opérer librement et sans rencontrer d'adversaires. Aussi la souscription de participations financières et la gestion d'un portefeuille de titres ont-elles toujours constitué les deux formes essentielles de l'activité bancaire italienne. Le développement industriel de l'Italie a donc été principalement facilité par les banques. C'est dire que la distinction très marquée en France entre les banques de dépôts et les banques d'affaires n'existe pas en Italie où les deux genres sont confondus. Les banques italiennes se rapprochent plutôt du type des banques allemandes qui effectuent elles aussi ces deux sortes d'opérations.

Malheureusement, cette dernière ressemblance ne s'est pas seulement limitée à la nature même des établissements : les financiers italiens ont, en outre, adopté et cela, dès avant la guerre, les méthodes bancaires germaniques. Trop souvent désireux d'augmenter sans cesse leur puissance, d'étendre leur contrôle sur un nombre croissant d'industries, ils ont pris des participations de plus en plus importantes, créé des filiales, donné une ampleur excessive à d'anciennes entreprises. Bien loin de réfréner par des conseils de prudence, les initiatives parfois trop audacieuses des commerçants et des industriels, ils ont suscité artificiellement des demandes nouvelles de capitaux.

Les résultats d'une telle politique ont été à la longue désastreux. Des affaires qui, normalement exploitées, auraient été prospères, ont périclité tandis que se fondaient des sociétés nouvelles sans véritable utilité. Quant aux banques elles-mêmes, placées à la tête d'entreprises souvent peu rentables, ayant procédé à des immobilisations excessives, ne disposant pas de liquidités suffisantes pour faire face à leurs engagements immédiats elles se sont trouvées à la merci d'une dépression économique ou même d'une simple crise de confiance.

Ces éventualités, lorsqu'elles se sont réalisées au cours des dernières années, ont naturellement rendu nécessaire une intervention de l'Etat. La structure économique et bancaire du pays, affaiblie déjà par les excès commis, a en effet paru compromise une fois la crise survenue. Pour éviter des désastres imminents, les Pouvoirs Publics ont dû renflouer les banques en péril et assainir les industries surcapitalisées.

D'ailleurs, la politique suivie par les financiers italiens ne rendait pas seulement nécessaire, mais en outre plus facile cette intervention. Comme la plupart des industries étaient placées sous le contrôle effectif des banques italiennes, l'Etat n'avait qu'à se substituer aux établissements défaillants pour se trouver à la tête d'une fraction importante de l'économie nationale. En Italie, comme aux Etats-Unis et en Allemagne devait se vérifier ce fait d'expérience : tout naturellement, le capitalisme d'Etat succède en temps de crise à une concentration financière très poussée.

Ainsi les erreurs commises par les banques italiennes fournissaient l'occasion d'une intervention. L'accumulation des dépôts dans les Caisses d'Epargne auxquels il faut joindre les capitaux des assurances monopolisés dans la péninsule, procurait, par ailleurs, l'instrument nécessaire. Mais ce sont les tendances propres du fascisme qui devaient inspirer la direction de ce mouvement.

Pour reprendre une expression bien connue, l'Etat fasciste aspire à être « totalitaire » Et c'est M. Mussolini qui a lancé la formule célèbre : « Tout dans l'Etat, rien en dehors de l'Etat, rien contre l'Etat ». Le domaine économique, pas plus que tout autre, ne doit échapper à l'autorité du chef.

Le fascisme, pourtant, n'est pas le socialisme. Il ne vise pas à substituer l'individu à la collectivité, dans l'organisation économique. Il respecte la propriété privée, l'initiative individuelle. Mais s'il admet ces derniers principes, il cherche en même temps à réprimer les abus qu'entraîne parfois leur application. Il ne partage donc

ni les doctrines, ni l'optimisme du libéralisme. Selon lui, au contraire, c'est à une liberté excessive que doivent être attribués les erreurs, les excès et le désordre de l'économie d'après-guerre. L'action des individus est donnée, d'un point de vue général ; mais elle doit être contrôlée, coordonnée, afin que la recherche exclusive du profit personnel ne nuise pas à la collectivité tout entière.

L'Etat fasciste, investi d'un pouvoir supérieur et représentant l'ensemble du pays doit donc intervenir pour permettre à l'intérêt national de triompher. Car le véritable objet du fascisme, n'est pas économique mais essentiellement politique. Il consiste à établir et à étendre sans cesse, dans tous les domaines, la grandeur italienne. Si donc l'Etat profite des circonstances pour redresser les abus qui se manifestent dans l'organisation industrielle ou même pour introduire en la matière une coordination, il peut bien appliquer les méthodes du fascisme, mais ce n'est pas à lui cependant qu'appartient l'initiative : il est obligé d'intervenir et bien souvent la nature des solutions lui est imposée par l'état de choses existant. Au contraire, diminuer l'indépendance économique de l'Italie vis-à-vis de l'étranger, favoriser son expansion extérieure et, en conséquence, améliorer le sol italien et permettre la mise en valeur rapide des colonies, constituent des tâches essentiellement fascistes.

Alors donc que les expériences faites en matière industrielle et bancaire auraient pu être effectuées par un gouvernement différent, l'agriculture et la colonisation sont des domaines où l'Etat fasciste est intervenu avec la prédilection la plus marquée. Mais dans les deux cas, des méthodes financières analogues ont été adoptées.

\*  
\* \*

En matière agricole, la tentative la plus intéressante est la « bonification intégrale », œuvre gigantesque tendant à rendre à la culture des terrains improductifs ou malsains. Déjà la loi Beccarini de 1882 avait cherché à chasser la malaria des régions marécageuses par des travaux « d'amélioration hydraulique ». Mais ce sont surtout des textes récents qui ont donné un grand développement aux opérations de bonification. Une suite de lois est intervenue depuis l'avènement du fascisme, notamment la loi Serfieri du 18 mai 1924 et plus récemment, la loi Mussolini du 24 décembre 1928 et le décret royal du 13 février 1933 <sup>1</sup>.

Ces textes ont pour but de créer une vie rurale intense dans des régions jusque là délaissées, et par là d'augmenter la production des céréales. Ils se proposent en outre d'empêcher le dépeuplement des campagnes. La réussite de cette entreprise est devenue, depuis le fascisme, une question de prestige national.

La bonification comporte des opérations très nombreuses et très complexes : travaux de génie agricole et forestier, regroupement des terres, assainissement, création de centres d'habitation, adduction d'eau, électrification, construction de routes. Mais toutes les terres n'ont pas à recevoir un aménagement aussi important. A cet égard, la loi distingue deux catégories : les terrains

1. Cf., notamment : Arrigo Serpieri, sous-secrétaire d'Etat pour la bonification intégrale, « La bonifica integrale », dans la revue italienne : *Rassegna italiana politica, letteraria et artistica*, (luglio 1933, p. 591) et Costanzo dans la *Revue Internationale d'agriculture*, (mai 1934).

soumis aux « bonifications »<sup>1</sup> proprement dites, ce qui explique une transformation radicale ; ceux qui doivent simplement subir des « améliorations foncières ».

A l'intérieur du premier groupe, une nouvelle distinction doit être faite : tantôt, lorsqu'il s'agit de travaux très importants, les opérations sont faites par les soins et aux frais de l'Etat avec la contribution des propriétaires. Tantôt, les opérations sont faites par les propriétaires eux-mêmes, mais avec le concours financier de l'Etat. Suivant les cas, la participation de l'Etat varie de 75 à 92 %. Quant aux améliorations foncières, elles sont également effectuées avec l'aide de l'Etat qui supporte en général un tiers de la dépense, mais couvre 45 % des frais pour les installations d'énergie électrique, et même 75 % pour la construction d'aqueducs ruraux.

Pour réaliser les opérations, les propriétaires sont réunis en « consorzii » ou consortiums, constitués soit sur l'initiative des propriétaires eux-mêmes, soit par décision du Ministre responsable. Ces consortiums sont des organismes de droit public, ayant la personnalité morale ; l'Etat leur confie l'exécution des travaux dans les propriétés faisant partie de leurs circonscriptions ; ils disposent notamment du droit d'expropriation.

Par ailleurs, pour assurer l'unité d'action nécessaire, un décret du 29 septembre 1929 a créé un sous-secrétariat d'Etat pour la bonification intégrale, placé sous le contrôle du Ministre de l'Agriculture. Les consortiums existants qui seraient au nombre de 1100, sont en outre groupés en une Association nationale.

1. « Comprensori di bonifica ».

Telle est l'organisation administrative du système. Quant au financement, il est assuré au moyen d'avances, les unes provisoires, les autres définitives, accordées aux consortiums. Les avances provisoires sont faites par les Caisses d'Epargne, les instituts de crédit et par un Institut spécialisé dans ce genre d'opérations. Les avances définitives représentent les parts respectives qui incombent, sur la dépense totale, à l'Etat et aux propriétaires. Mais ces deux débiteurs ne s'acquittent pas directement en capital ; ils versent leurs contributions sous forme d'annuités trentenaires comprenant l'amortissement du capital et un intérêt (5 %). Le capital lui-même est fourni par des prêteurs que ces annuités servent à rembourser. La part de l'Etat est avancée par la Caisse Nationale des Assurances Sociales, l'Institut National des Assurances, et par un Consortium de crédit pour les Travaux Publics. Celle des propriétaires est prêtée par l'Institut de Crédit Foncier. Des comités de financement existent auprès des consortiums, pour faciliter le fonctionnement financier du système ; ils réunissent notamment les fonds nécessaires, cherchent à escompter les titres d'annuités, etc...

Les opérations de bonification ont porté, surtout au cours des dernières années, sur une superficie considérable, dépassant, suivant certains auteurs italiens, cinq millions d'hectares. Les travaux exécutés qui avaient seulement coûté, de 1870 au 1<sup>er</sup> juillet 1922, 1782,7 millions de lire, ont atteint au cours de la décade fasciste 1922-1932 4.430,5 millions de lire, dont 2.401,6 au cours des trois dernières années<sup>1</sup>.

1. Chiffres extraits de l'article déjà cité d'Arrigo Serpieri.

La presse étrangère a surtout été frappée par l'opération réalisée dans les Marais pontins où 70.000 hectares ont été repris aux marécages et deux villes nouvelles fondées. De son côté, l'opinion italienne, dans son ensemble, a accueilli avec enthousiasme les résultats obtenus par le gouvernement fasciste. D'après les spécialistes, les travaux de bonification auraient permis d'accroître la production agricole et d'employer une grande partie des travailleurs ruraux en surnombre.

Tout observateur averti et impartial ne peut cependant se défendre de certaines appréhensions. Tout en admirant la hardiesse des dirigeants fascistes et l'habileté des ingénieurs italiens, il se demande, en effet, si l'opération est économiquement avantageuse. Il est permis d'avoir de sérieux doutes à ce sujet. Le prix de revient n'a pas été révélé par les gens informés. Mais l'on sait, par des renseignements partiels, que l'aménagement revient parfois à plus de vingt mille livres par hectare<sup>1</sup>. A ce prix, toute rémunération normale des capitaux investis devient impossible. Le système ne peut donc pas fonctionner, sans heurts et c'est bien, semble-t-il, ce qui s'est produit dans quelques cas. Certains consortiums ont éprouvé des difficultés financières et ont dû recevoir des subsides extraordinaires.

Par ailleurs, les avantages économiques et sociaux de l'entreprise justifient-ils les frais énormes qui ont été engagés ? Ce n'est pas bien sûr non plus. Il n'est pas certain, notamment, que les terrains aménagés puissent recevoir et nourrir l'excédent de la population agricole italienne.

1. Cf., à ce sujet, l'article de M. Paul Decharme intitulé : « La bonification intégrale en Italie », paru dans le journal *Le Temps*, du 26 avril 1934.

En réalité, l'on se trouve en présence d'une tentative qui intéresse l'honneur et le prestige du peuple italien. Elle fait partie de tout un système politique complexe et ne saurait donc être jugée suivant des principes purement économiques.

C'est avec le même esprit, semble-t-il, qu'il faut apprécier l'œuvre de colonisation entreprise par le gouvernement italien. Les colonies italiennes comprennent des territoires pauvres et en général peu productifs. Le fascisme a, cependant, tenté d'assurer leur peuplement et leur mise en culture, dans le dessein d'ouvrir des débouchés à la population italienne trop nombreuse et de procurer des denrées alimentaires plus abondantes à la métropole. L'Italie nouvelle voudrait notamment que comme dans l'Antiquité, la Cyrénaïque fût le grenier de Rome. Pour mener à bien cette œuvre — installation des colons européens, aménagement du sol, développement des cultures — des capitaux importants sont nécessaires. Comme dans le cas de la bonification intégrale, les fonds sont avancés principalement par les Caisses d'Epargne et par les Instituts d'assurances. Au moyen de la petite épargne, l'Etat facilite le développement économique des colonies.

Le procédé généralement adopté est le suivant :

Un « ente », sorte d'organisme de droit public est fondé. Il est doté de la personnalité morale et reçoit un patrimoine qui comprend des terrains attribués par l'Etat. Quant au capital, il est souscrit, sur les injonctions de l'Etat, par les Caisses d'Epargne, les Instituts d'assurance, divers instituts de crédit ou même par

les banques particulieres. L' « ente », ainsi constitué, cède des terres aux colons qui en font la demande, et leur avance les ressources nécessaires à leur installation. Les colons remboursent par annuités les sommes empruntées, au moyen des bénéfices qu'ils tirent de leur travail. Il y a là un mécanisme tout à fait analogue à celui du crédit agricole.

Voici, à titre d'exemple, quelques renseignements sur les statuts d'un « ente » créé en Cyrénaïque, par le décret-loi du 11 juin 1932<sup>1</sup>.

Le capital a été fourni par les établissements suivants :

|                                                            |                     |
|------------------------------------------------------------|---------------------|
| Commission des Migrations.....                             | 5 millions de lire  |
| Istituto di credito per il lavoro italiano al estero ..... | 5 —                 |
| Banco Napoli .....                                         | 5 —                 |
| Banco Sicilia .....                                        | 5 —                 |
| Assicurazioni .....                                        | 5 —                 |
| Assicurazioni sociali.....                                 | 5 —                 |
| Cassa infortuni .....                                      | 2 —                 |
| Banca di lavoro .....                                      | 2 —                 |
| Credito di miglioramento .....                             | 1 —                 |
| Conseils corporatifs provinciaux ....                      | 3 —                 |
| Total .....                                                | 38 millions de lire |

Les organes chargés de représenter ou de diriger l' « ente » comprennent à la fois une assemblée, un conseil d'administration, des syndics et un président. Sans entrer dans des précisions superflues, il convient d'indiquer que siègent à l'assemblée tous les souscripteurs, plus le Président de l' « ente ». Les membres ont une voie par 500.000 liras ; quant au Président, il représente l'Etat et possède autant de voix que tous les

1. Ces statuts ont été publiés dans la revue italienne « *Agricoltura coloniale*, décembre 1932, p. 612 et suiv.

autres membres de l'assemblée réunis. Il est nommé par le « Chef du gouvernement » sur la proposition du Ministre des Colonies et de la Commission des migrations.

Il ne semble pas, pour autant que l'on puisse porter un jugement sur des institutions assez mal connues, que l'équilibre financier du système, théoriquement parfait, soit en fait réalisé. Il faut, en effet, tenir compte des conditions d'application.

Les autorités doivent, en premier lieu, attirer les cultivateurs de la métropole en leur offrant des avantages appréciables. Par ailleurs, les gens qui s'expatrient aux colonies sont fréquemment dénués de ressources ; il convient donc, de leur faire, à leur arrivée, d'importantes avances de fonds. Il faut, en outre, ne pas perdre de vue que les nouveaux colons sont transplantés dans un milieu dont ils ignorent les modes d'existence, les procédés de culture, les ressources et les dangers, que, de plus, le sol à eux confié a fréquemment besoin d'être aménagé, irrigué, etc... Il est donc facile de voir que les colons sont pendant longtemps incapables de rembourser les emprunts contractés et doivent même souvent demander des subsides nouveaux nécessaires à leur subsistance.

L'opération apparaît donc comme très coûteuse et singulièrement aléatoire. En conséquence, les placements effectués par les organismes d'assurances semblent bien aventureux. Le système tient cependant, grâce à l'autorité dont fait preuve le régime, grâce aussi à la mystique qu'il a introduite.



Ce sont des méthodes analogues qui ont été utilisées dans le domaine économique et bancaire, et c'est également une même impression d'émerveillement et d'inquiétude que laisse leur étude. Mais, dans cette matière, c'est, non pas à une volonté bien arrêtée des Pouvoirs Publics, mais aux effets de la crise monétaire et de la dépression économique qu'est due l'intervention des Pouvoirs Publics.

L'action poursuivie dans ce domaine par l'Etat italien a connu successivement deux phases distinctes : tout d'abord, une œuvre de sauvetage à l'égard des entreprises en péril, réalisée principalement au moyen de l'Institut de crédit mobilier, puis, une tentative, plus radicale celle-là, de réorganisation, avec la création de l'Institut de reconstruction industrielle<sup>1</sup>.

Les conditions dans lesquelles a été fondé l'Institut de crédit mobilier italien (Istituto mobiliare italiano) font bien ressortir le caractère empirique de toutes ces interventions. C'est, en effet, en raison d'un événement tout spécial, les difficultés éprouvées par une banque de Milan, la Banco Commerciale Italiana, par suite des répercussions de la crise de crédit apparue en Europe centrale, qu'a été créé cet établissement.

L'Institut de Crédit mobilier est un organisme de droit public, possédant la personnalité juridique et

1. Voir à ce sujet, outre l'article déjà cité de M. Roger Crosti, Gorresio, « La politique économique du fascisme », dans la *Revue Economique internationale*, (avril 1933, p. 7 et suiv).

ayant l'autonomie administrative. Le capital de 550 millions de lire a été souscrit pour moitié par la Caisse des Dépôts et prêts<sup>1</sup> et pour l'autre moitié par la Banque d'Italie, les Caisses d'Epargne et les banques privées. L'Etat garantit au capital un intérêt de 5 %. L'Institut est dirigé par un Conseil d'administration de quinze membres dont neuf, y compris le président et le vice-président sont désignés par le gouvernement italien et six par les actionnaires. Il est donc placé, en fait, sous le contrôle de l'Etat.

Ainsi constitué, l'Institut de Crédit mobilier a un objet double : en premier lieu, il consent des prêts à des entreprises privées de nationalité italienne, contre une garantie constituée par des valeurs mobilières ; en second lieu, il peut prendre des participations financières dans ces mêmes entreprises. La durée des opérations de crédit faites en faveur des sociétés en difficultés ne peut excéder dix ans. Pour se procurer les capitaux nécessaires à son activité, l'Institut a la possibilité d'émettre soit des obligations, soit des titres au porteur représentant les actions des diverses entreprises qu'il détient.

Dans l'esprit de ses créateurs, l'Institut de Crédit mobilier était donc surtout destiné à porter remède aux répercussions de la crise en Italie. En renflouant les banques, en assurant la mobilisation des crédits gelés, en fournissant aux industries les capitaux nécessaires, il devait éviter des désastres, qui auraient compromis toute l'économie italienne. Le but recherché était d'importance ; il semble bien avoir été atteint si l'on en juge,

1. C'est l'équivalent de la Caisse des Dépôts et Consignations.

par l'activité dont a fait preuve l'Institut de Crédit mobilier au cours de l'exercice 1932. Pendant cette année, en effet, les prêts consentis se sont élevés à 558 millions de lire. Mais les résultats acquis étaient surtout négatifs. La politique ainsi pratiquée maintenait l'organisation antérieure mais ne fixait rien pour l'avenir. D'autres interventions paraissaient donc nécessaires. Il fallait notamment fournir à l'industrie des capitaux à long terme, afin de permettre aux anciennes entreprises d'établir, en toute sécurité, des programmes de longue haleine, et de favoriser le développement des nouvelles sociétés. Or l'Institut de Crédit mobilier ne consentait que des avances à terme assez court pour remplir parfaitement le rôle qui ne pouvait non plus être tenu par les banques dont les imprudences avaient aggravé la crise. Il convenait donc d'intéresser à cette œuvre la petite épargne jusque-là réticente, dont la défiance à l'égard des investissements industriels avait contribué à lancer les banques dans leur politique d'immobilisation. Pour donner à l'épargne la confiance indispensable, l'intervention de l'Etat s'imposait.

De fait, le financement à long terme de l'industrie a été tout d'abord uniquement assuré par des Instituts tout à fait analogues à ceux précédemment étudiés : les *Enti parastatali*, établissements constitués par des souscriptions de la Caisse des Dépôts et Prêts, des Caisses d'Epargne, des Instituts d'assurances et des Banques. Le capital, qui bénéficiait jusqu'à concurrence de 5 % de la garantie d'intérêt de l'Etat, devait être placé dans des affaires industrielles. Divers *enti*, spécialisés par branches d'industries, furent ainsi constitués. On peut

citer, notamment, le Consortium pour les subventions sur valeurs industrielles qui comprenait une section intitulée *Institut de liquidation*, le Consortium de crédit pour les Travaux Publics, le Crédit Naval, etc..

Sous la direction et le contrôle de l'Etat, les disponibilités de l'épargne se trouvaient donc en partie consacrées au développement économique du pays. Mais peu à peu, il apparut qu'il ne convenait pas de consentir trop facilement et sans distinction préalable, des avances de fonds aux entreprises. Dans bien des cas, un effort complet de réorganisation s'imposait. Parfois même, des affaires, mal conçues ou trop compromises, devaient être liquidées. Investir des capitaux dans de telles sociétés aurait été désastreux ; avant de permettre un nouvel essor, il fallait procéder à un assainissement radical.

Telles furent du moins les idées du Gouvernement fasciste, lorsqu'il créa, au mois de janvier 1933, l'Institut de reconstitution industrielle (*Istituto per la Ricostruzione industriale*). Cet établissement comprend deux sections distinctes, correspondant aux deux genres d'opérations auxquelles il se livre :

1° la section de *financement industriel* qui doit fournir des capitaux aux entreprises. A cet effet, elle dispose d'un capital de 10 millions de lire, souscrit par la Caisse des Assurances Sociales, l'Institut National des Assurances et la Caisse des Dépôts et Prêts. Elle peut, en outre, émettre des obligations d'une durée de quinze à vingt ans, jouissant de la garantie de l'Etat. Elle est administrée par un conseil de six membres nommés par

le Ministre des Finances et le Ministre des Corporations dont trois sur une liste dressée par les trois établissements actionnaires ;

2° la section de *mobilisation industrielle* chargée de liquider les entreprises non viables. Les fonds nécessaires à ces opérations sont entièrement fournis par l'Etat qui doit verser annuellement à la section 85 millions de lire pendant 20 ans. Cette section remplace l'ancien Institut des liquidations qui a été signalé ci-dessus. Un président nommé par décret assure l'unité de vues entre les deux sections.

Dès sa fondation, l'Institut de reconstruction industrielle a donné des preuves de son activité. Il a notamment procédé à la réorganisation de la *Societa idro-elettrica piemontese*, affaire importante qui fonctionnait dans le Piémont, la Lombardie et jouait un grand rôle dans toute la région du Nord de l'Italie. Elle groupait en effet sous sa direction une vingtaine de sociétés d'objets divers, dont le capital, joint à celui de la société mère atteignait 1.347 millions de lire. En raison de son ampleur même, la *Societa idro-elettrica piemontese* n'était pas dans une situation très prospère lorsque la crise vint augmenter encore les difficultés déjà existantes. L'Institut de reconstruction industrielle a assaini la *Societa idro-elettrica piemontese* et lui a accordé un prêt. Quant aux filiales, elles ont été séparées de la société-mère et réunies en deux groupes distincts, l'un pour les sociétés téléphoniques, l'autre pour les entreprises d'énergie électrique.

A première vue, la création des deux Instituts précé-

demment étudiés, devait, semble-t-il, conduire l'Etat italien à jouer un rôle de plus en plus grand dans le domaine économique. Les pouvoirs reconnus au gouvernement dans la direction de ces organismes, le mode de souscription du capital, tout paraissait rendre prochaine une transformation complète de l'économie italienne. Il n'en a rien été, cependant. Le Fascisme s'est, au contraire, montré soucieux de laisser au capital privé la direction des entreprises assainies. Toutefois, dans certains cas, l'Etat a pris des participations dans des sociétés sur lesquelles il voulait avoir un moyen de contrôle direct. Dans d'autres hypothèses, il a procédé d'autorité, comme pour les compagnies de navigation, à un regroupement des organismes existants.

En définitive, l'effort le plus intéressant et le plus caractéristique demeure celui tenté par l'Institut de crédit mobilier et l'Institut de reconstruction industrielle. On y retrouve comme précédemment en matière agricole, l'emploi des capitaux d'épargne et d'assurance placés sous le contrôle de l'Etat, non plus pour augmenter la capacité de production et le prestige extérieur du pays, mais cette fois-ci pour sauvegarder des forces économiques menacées. Le but caché de cette tentative est d'ailleurs, de profiter des circonstances pour effectuer les réformes nécessaires et accroître ainsi la puissance industrielle de la nation.

L'œuvre de reconstruction financière rejoint donc, dans ses objectifs généraux, les expériences agricole et coloniale. Elle soulève également les mêmes critiques. Les opérations de prêts effectuées par les Instituts sont-elles toutes bien sûres ? N'y a-t-il pas lieu d'avoir cer-

taines craintes pour les capitaux investis par les Caisses d'épargne et les Institutions d'assurances ? Une inflation de crédit d'Etat ne s'est elle pas substituée à une inflations de crédits bancaires ? Autant de questions qu'il est impossible de résoudre, pour l'instant

Il est certain que l'Etat italien qui a su maintenir la stabilité de la lire malgré toutes les difficultés, jouit pour l'instant de la confiance des petits épargnants. Il convient, de plus, de ne pas négliger la discipline introduite par le Fascisme et l'adhésion qu'il rencontre dans tout le peuple italien.

\* \* \*

Malgré tout, l'organisation économique n'en apparaît pas moins comme une construction très audacieuse, maintenue par la volonté constante des dirigeants fascistes, mais qui ne subsiste qu'avec l'appui de l'Etat.

Les Italiens attribuent souvent à un scepticisme excessif les critiques émises par les étrangers. Mais ceux-ci ne peuvent pas ne pas se demander comment, dans un pays pauvre, dénué de richesses naturelles, sérieusement atteint par la crise, l'Etat italien est capable de réunir les ressources nécessaires pour mener à bien des œuvres aussi gigantesques que la réorganisation industrielle, la mise en valeur des colonies et la bonification intégrale.

Y a-t-il dans les expériences fascistes les premiers éléments d'un système économique qui finira par prévaloir dans le monde ? Ou bien, au contraire, le jeu des lois naturelles entraînera-t-il la disparition d'un édifice hardi mais trop fragile ? La solution sera donnée par l'avenir. Elle est d'importance pour tous ceux qui cherchent à l'étranger des exemples à suivre ou des dangers à éviter pour leur propre pays.



## CONCLUSION

---

Il ne semble pas que la France doive connaître de longtemps des expériences analogues aux tentatives italiennes. L'existence de législations presque identiques suppose entre les deux pays considérés une similitude de structure ou de situation. Or la France et l'Italie diffèrent profondément : ni la forme du gouvernement, ni les ressources naturelles des deux nations, ni la puissance économique et financière dont dispose chacune d'elles ne peuvent être comparées. Seul trait de ressemblance à signaler, la petite épargne joue en France, comme en Italie, un rôle considérable.

Malgré ces différences importantes, un enseignement doit être retiré de l'exemple italien. Il porte sur la façon dont le gouvernement fasciste a su employer les capitaux confiés à l'Etat, à des œuvres utiles au point de vue général.

La France devrait, semble-t-il, considérer avec intérêt, toutes ces tentatives. En appliquant notamment des méthodes non pas identiques, mais analogues, la Caisse des Dépôts serait peut-être amenée à rendre des services aux diverses formes de l'activité française. A cet égard, il est permis de se demander si deux procédés déjà utilisés par l'Etat, tels que l'avance et la partici-

pation financière ne pourraient pas être plus largement employés.

Les avances à taux réduit telles qu'elles sont actuellement pratiquées par l'Etat, demeurent, comme il a été dit plus haut, d'une application limitée. Elles ne peuvent, en effet, être consenties qu'à des institutions d'intérêt social : ces dernières sont en nombre restreint et les résultats déjà acquis ne semblent pas conseiller à l'Etat d'étendre encore ses faveurs à de nouveaux bénéficiaires. Restent les avances ordinaires, portant intérêt au taux du marché qui seraient allouées soit par l'Etat au moyen des Fonds de la Caisse des Dépôts, soit par la Caisse elle-même aux entreprises industrielles. Le système a déjà été utilisé en faveur de certaines affaires placées par la crise dans une situation difficile ; il a donc présenté jusqu'à présent un caractère extraordinaire et ses applications sont restées limitées. Peut-être pourrait-il fonctionner d'une façon normale. Mais dans ce cas, de multiples dangers ne tarderaient pas à apparaître. Il serait extrêmement difficile, en effet, d'éviter les immobilisations excessives, qui proviendraient d'un mauvais choix des établissements débiteurs et entraîneraient des pertes importantes. Par ailleurs, un mode de placement, aussi nouveau serait à la fois contraire à la politique, toute de prudence poursuivie jusqu'ici par la Caisse des Dépôts et au tempérament des chefs d'entreprise français qui, individualistes, redoutent toujours de voir l'Etat acquérir un moyen de contrôle sur leurs propres affaires.

Pour des raisons analogues, le développement des participations financières paraît également contestable.

Certes, ce procédé peut être appliqué aux entreprises intéressant la défense nationale, déjà liées à l'Etat par des conventions ou présentant une grande importance pour la vie économique du pays. Mais ces affaires mises à part, la formule de l'Etat actionnaire n'est pas sans présenter de multiples inconvénients. Elle aboutit à augmenter à l'excès les interventions de l'Etat, et partant ses responsabilités dans le domaine économique. En fait, donc, elle comporte des dangers équivalents à ceux de l'avance, mais encore plus graves puisque l'Etat se trouve associé à tous les risques, bons ou mauvais, de l'entreprise.

Malgré tout, cependant, il conviendrait de trouver, d'une manière ou de l'autre, une sorte de compromis entre le capitalisme privé qui demeure le moteur principal de l'activité économique et le capitalisme d'Etat de jour en jour plus important. Réussir cette entreprise ce serait en même temps résoudre le problème du placement des fonds confiés à la Caisse des Dépôts et Consignations. Il y a là une nécessité qui deviendra constamment plus urgente à mesure qu'apparaîtront les conséquences de l'état de choses actuel.

Les dirigeants de la Caisse des Dépôts, sont les premiers à se rendre compte de l'importance que présente cette question, mais ils n'ont pu encore prendre l'initiative d'une réforme. Au désir de collaboration économique dont ils sont animés, vient toujours se heurter dans leur esprit un souci non moins grave à leurs yeux, de sécurité financière : ainsi, jusqu'à présent, la recherche pour les capitaux reçus en dépôt, d'une rentabilité régulière

l'emporte sur les velléités de ne pas stériliser une fraction importante de l'épargne nationale.

Déjà, cependant, au cours des dernières années, des tentatives intéressantes ont été faites. La Caisse des Dépôts a notamment accepté de réescompter les prêts à moyen terme consentis par les banques à leur clientèle. Grâce à cette intervention, les établissements admis au réescompte ont pu, de leur côté, accorder de nouveaux prêts aux entreprises industrielles. L'opération, il est vrai, n'a porté que sur des sommes modestes : 640 millions en 1931 et 270 millions en 1932. Mais l'essai est curieux et, poursuivi avec prudence, pourrait donner des résultats appréciables, principalement en période de crise. Dans ce dernier cas, des interventions analogues contribueraient à éviter le « *gel* » des créances bancaires, ainsi que les faillites qu'entraîne ce phénomène. D'un point de vue plus général, les conséquences de cette action ne seraient pas moins importantes. La Caisse des Dépôts se trouverait amenée à assumer, dans le domaine du crédit à moyen terme, un rôle tout à fait équivalent à celui de l'Institut d'émission pour les opérations à court terme, rôle d'adaptation progressive et de soutien qui demande à la fois une volonté très ferme et une grande prudence, il ne paraît pas indigne de la sagesse dont ont toujours fait preuve les dirigeants de la Caisse des Dépôts.

Toutefois, pour ne pas compliquer outre mesure, les problèmes déjà graves en eux-mêmes, il y aurait intérêt à ne pas augmenter encore les attributions de la Caisse. Trop souvent, au cours des dernières années, les Pou-

voirs Publics ont adopté, dans le domaine de la prévoyance sociale, des mesures généreuses mais graves, sans se rendre suffisamment compte des conséquences financières de leurs décisions. Il serait bon que de telles méthodes soient abandonnées. Appliquées indéfiniment, en effet, elles ne tarderaient pas à faire courir de gros risques à la Caisse des Dépôts elle-même, à l'Etat et à la Nation.

Déjà le développement récent de la Caisse paraît à la fois trop rapide et excessif. A l'heure actuelle, cet établissement semble se trouver un peu dans la situation d'un parvenu qui, tout étonné encore de sa fortune, n'arrive pas à jouer parfaitement son nouveau personnage. Avec son nom qui évoque la Restauration et des mœurs financières aujourd'hui disparues, la Caisse des Dépôts conserve une organisation et des méthodes datant du siècle passé. C'est dire que son exemple ne peut être actuellement invoqué ni en faveur, ni à l'encontre du capitalisme d'Etat. Mais peut-être sa situation présente contribue-t-elle à compromettre la solution d'un problème qui intéresse, outre les économistes, tous les membres de la communauté nationale.

*Vu, le Doyen,*  
Edgard ALLIX.

*Vu, le Président de la Thèse,*  
William OUALID

*Vu et permis d'imprimer*  
*Le Recteur de l'Académie de Paris.*  
S. CHARLÉTY.



## TEXTES LEGISLATIFS ET RAPPORTS OFFICIELS

---

### *Caisse des Dépôts et Consignations.*

Rapports annuels faits au Sénat et à la Chambre des députés par la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations (Paris, Imprimerie de la Chambre des Députés). Principalement les dernières années.

### *Crédit agricole.*

#### *a) Historique :*

|     |               |      |
|-----|---------------|------|
| Loi | du 5 Novembre | 1894 |
| —   | 31 mars       | 1899 |
| —   | 29 décembre   | 1906 |
| —   | 19 mars       | 1910 |

#### *b) Textes récents :*

|        |                |                                 |
|--------|----------------|---------------------------------|
| Loi    | du 5 août      | 1920                            |
| Décret | du 9 février   | 1921                            |
| Loi    | du 29 décembre | 1926 (art. 66 et 67)            |
| —      | 27 décembre    | 1927 (art. 108).                |
| —      | 15 juillet     | 1928                            |
| Décret | du 4 avril     | 1929                            |
| Loi    | du 31 juillet  | 1929 (art. 7)                   |
| —      | 8 avril        | 1930 et Décret du 17 avril 1930 |
| —      | 16 avril       | 1930 (art. 34)                  |
| —      | 17 mars        | 1931                            |
| —      | 30 mars        | 1931                            |
| —      | 10 juillet     | 1931                            |
| —      | 28 décembre    | 1931 (art. 15)                  |
| —      | 31 mars        | 1932 (art. 129)                 |
| —      | 20 juillet     | 1932                            |
| —      | 22 juillet     | 1932                            |

|        |               |                |
|--------|---------------|----------------|
| Loi    | du 26 janvier | 1933           |
| —      | 10 juillet    | 1933           |
| —      | 28 février    | 1934 (art. 64) |
| Décret | du 16 mars    | 1934           |
| Loi    | du 4 juillet  | 1934           |
| —      | 9 juillet     | 1934           |

c) Rapports sur les opérations faites par les Caisses de crédit agricole mutuel :

|                 |      |                   |       |
|-----------------|------|-------------------|-------|
| Pendant l'année | 1922 | (J.O. 31 janvier  | 1924) |
| —               | 1923 | (J.O. 31 décembre | 1924) |
| —               | 1924 | (J.O. 31 décembre | 1925) |
| —               | 1925 | (J.O. 9 décembre  | 1926) |
| —               | 1926 | (J.O. 13 novembre | 1927) |
| —               | 1927 | (J.S. 4 décembre  | 1928) |
| —               | 1928 | (J.O. 29 décembre | 1929) |
| —               | 1929 | (J.O. 23 décembre | 1930) |
| —               | 1930 | (J.O. 6 novembre  | 1931) |
| —               | 1931 | (J.O. 16 décembre | 1932) |
| —               | 1932 | (J.O. 26 octobre  | 1933) |

*Electrification des campagnes :*

a) Textes :

Loi du 2 août 1923  
 Décret du 13 décembre 1923  
 Arrêté du Ministre de l'Agriculture du 14 mars 1924.

b) Rapports sur les opérations faites par la Caisse Nationale de Crédit Agricole au titre de l'électrification des campagnes,

|                    |              |                        |       |
|--------------------|--------------|------------------------|-------|
| Pendant les années | 1924 et 1925 | (J.O. 9 décembre       | 1926) |
| Pendant l'année    | 1926         | (J.O. 13 novembre      | 1927) |
| —                  | 1927         | (J.O. 4 décembre       | 1928) |
| —                  | 1928         | (J.O. 29 décembre      | 1929) |
| —                  | 1929         | (J.O. 23 décembre      | 1930) |
| —                  | 1930         | (J.O. 5 et 17 novembre | 1931) |
| —                  | 1931         | (J.O. 16 décembre      | 1932) |
| —                  | 1932         | (J.O. 26 octobre       | 1933) |

*Crédit maritime mutuel :*

|     |             |      |
|-----|-------------|------|
| Loi | du 23 avril | 1906 |
| —   | 18 juin     | 1909 |
| —   | 4 décembre  | 1913 |

|     |             |      |
|-----|-------------|------|
| Loi | du 8 août   | 1924 |
| —   | 30 décembre | 1925 |
| —   | 28 mars     | 1928 |

*Avances aux sociétés ouvrières de production :*

|        |                |                 |
|--------|----------------|-----------------|
| Loi    | du 18 décembre | 1915            |
| Décret | du 28 juillet  | 1916            |
| Loi    | du 30 juin     | 1923 (art. 170) |
| —      | 9 décembre     | 1927 (art. 40)  |
| Décret | du 14 janvier  | 1928            |

*Avances aux sociétés ouvrières de consommation :*

|        |                |      |
|--------|----------------|------|
| Loi    | du 7 mai       | 1917 |
| Décret | du 5 septembre | 1917 |
| Loi    | du 3 juillet   | 1925 |

*Banques populaires :*

|        |               |                |
|--------|---------------|----------------|
| Loi    | du 13 mars    | 1917           |
| Décret | du 31 janvier | 1918           |
| Loi    | du 7 août     | 1920           |
| —      | 30 avril      | 1921 (art. 75) |
| —      | 7 janvier     | 1922           |
| —      | 10 mars       | 1925 (art. 54) |
| —      | 29 décembre   | 1926 (art. 66) |
| —      | 24 juillet    | 1929           |
| —      | 17 mars       | 1934           |

*Crédit à l'artisanat :*

|        |                     |                                                                                           |
|--------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Loi    | du 27 décembre      | 1923                                                                                      |
| Décret | du 27 juillet       | 1924                                                                                      |
| Loi    | du 29 décembre      | 1926 (art. 66) modifiée par l'ar. 12<br>de la loi du 17 mars 1934.                        |
| —      | 26 mars             | 1927 (art. 100)                                                                           |
| —      | 19 mars             | 1928 (art. 65)                                                                            |
| —      | 1 <sup>er</sup> mai | 1929                                                                                      |
| —      | 16 avril            | 1930 (art. 176)                                                                           |
| —      | 31 mars             | 1932 (art. 117 instituant le crédit<br>aux industries d'art et<br>décret du 15 mars 1933. |
| Loi    | du 17 mars          | 1934                                                                                      |

*Crédit hôtelier :*

|        |                |      |                                                                |
|--------|----------------|------|----------------------------------------------------------------|
| Loi    | du 30 juin     | 1923 | (art. 172)                                                     |
| Décret | du 30 novembre | 1933 |                                                                |
| Loi    | du 29 décembre | 1926 | (art. 66) modifiée par l'art.<br>12 de la loi du 17 mars 1934. |
| —      | 17 mars        | 1934 |                                                                |

*Habitations à bon marché :**a) Historique :*

|     |                |      |
|-----|----------------|------|
| Loi | du 30 novembre | 1894 |
| —   | 12 avril       | 1906 |
| —   | 10 avril       | 1908 |
| —   | 23 décembre    | 1912 |
| —   | 11 février     | 1914 |
| —   | 24 octobre     | 1919 |
| —   | 26 février     | 1921 |

*b) Textes récents :*

|     |               |                                                                 |
|-----|---------------|-----------------------------------------------------------------|
| Loi | du 5 décembre | 1922                                                            |
| Loi | du 30 janvier | 1926 (art. 31 et suiv.) et décret<br>du 18 septembre 1926.      |
| —   | 13 juillet    | 1928                                                            |
| —   | 30 mars       | 1929 (art. 64 et suiv) modifiée<br>par la loi du 30 avril 1933. |
| —   | 12 décembre   | 1929 (art. 29)                                                  |
| —   | 21 décembre   | 1929                                                            |
| —   | 16 avril      | 1930 (art. 172)                                                 |
| —   | 28 juin       | 1930                                                            |
| —   | 22 mars       | 1931                                                            |
| —   | 25 janvier    | 1933                                                            |
| —   | 25 mars       | 1933                                                            |
| —   | 27 juillet    | 1934                                                            |

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances*.
- TRUCHY. — *Cours d'Economie Politique*.
- COLSON. — *Cours d'Economie Politique* (principalement, t. IV).
- DAVID-WEILL. — *Des comptes spéciaux du Trésor et des infractions aux principes de la comptabilité publique qu'on y relève*, thèse, Paris, 1923.
- CHÉRON. — *De l'actionnariat des collectivités publiques*, Paris, 1928.
- PLATON. — *L'Etat actionnaire et administrateur des sociétés*, thèse, Paris, 1925.
- PADER. — *La théorie de l'Etat actionnaire et une de ses applications pratiques*, thèse, Paris, 1926.
- STEFANI. — *La situation juridique de l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*, thèse, Paris, 1926.
- VEISSEYRE. — *De l'Etat actionnaire dans les entreprises d'énergie hydraulique*, thèse, Paris, 1932.
- XXX. — « Les participations financières de l'Etat dans les entreprises privées », in *Revue Politique et Parlementaire*, mars, 1933, p. 454 et avril 1933, p. 61.
- BARTHÉLÉMY (Joseph). — « La Caisse des Dépôts et Consignations », in *Revue Politique et Parlementaire*, août, 1931, p. 185.
- X. — « Les Caisses d'Epargne », in *Revue d'Economie Politique*, 1932, p. 724
- CHEVREAU. — *La Caisse des Dépôts et Consignations*, thèse, 1919.
- MAGNIEN. — *Les Caisses d'Epargne ordinaires en France*, thèse, Paris, 1926.
- JEAN. — *L'Etat, banque des dépôts*, thèse, 1929.
- DARRES. — *La concurrence des Caisses d'Epargne et des banques de dépôts*, thèse, 1933.
- HUBERT. — « L'équilibre financier des Assurances Sociales », in *Revue Politique et Parlementaire*, février 1927, p. 173.
- LASVIGNES. — « Quelques aspects financiers de la loi sur les Assurances Sociales », in *Revue Politique et Parlementaire*, mai 1929, p. 260.
- TISSERAND. — *Systèmes financiers et assurances sociales*, Thèse, Paris, 1929

- COLLES. — *La loi sur les Assurances Sociales et la Mutualité*, thèse, Paris, 1929.
- OUALID. — « Les grandes leçons de la crise et l'Agriculture française », dans *L'Agriculture dans l'évolution de la Crise mondiale*, Paris, Alcan, 1933.
- TARDY. — *L'organisation actuelle des établissements nationaux de crédit agricole et l'organisation du crédit agricole international*, Paris, 1926.
- ESCALLIER. — « Le Crédit Agricole », in *Revue Politique et Parlementaire*, février 1934, p. 292.
- AUVRAY. — *La loi du 5 août 1930 et le crédit agricole*, thèse, Paris, 1927.
- MOLLE. — *Les sociétés de crédit agricole et leurs opérations*, thèse, Paris, 1924.
- VASSAL. — *Le crédit agricole et son avenir*, thèse, 1928.
- VEAUX. — *Le crédit agricole et populaire en France*, thèse, 1928.
- PENNOBER. — *Le crédit maritime mutuel. Ses rapports avec le crédit agricole et ses résultats sur le littoral breton*, thèse, 1924.
- STAKITCH. — *La doctrine du crédit mutuel français*, thèse, Paris, 1924.
- XXX. — « Les banques populaires », in *Revue Politique et Parlementaire*, avril 1929, p. 70.
- ARRIGO-SERPIERI. — « La bonifica integrale », in *Rassegna Italiana, politica, letteraria et artistica*, luglio 1933, p. 591.
- CROSTI. — « A propos du nouvel institut de crédit mobilier italien : vers une économie contrôlée », in *Revue Economique Internationale*, août 1932, p. 299.
- GORRESIO. — « La politique économique du fascisme », in *Revue Economique Internationale*, avril 1933, p. 7.
- ROUMILHAC. — « L'Italie (conférence faite à l'Ecole Libre des Sciences Politiques », en mars 1934 et publiée dans le volume *L'Economie dirigée*, Alcan, 1934).
- GISCARD D'ESTAING. — « Capitalisme d'Etat », in *Revue de Paris*, 1<sup>er</sup> octobre 1934, p. 571).
-

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Introduction</b> .....                                                                                                       | 1   |
| <b>Première Partie. — Causes du développement des prêts sociaux. — Historique</b> .....                                         | 15  |
| <i>Chapitre I.</i> — L'augmentation continue des capitaux confiés à l'Etat .....                                                | 20  |
| <i>Chapitre II.</i> — Les problèmes que soulève le placement des capitaux confiés à la Caisse des Dépôts et Consignations ..... | 34  |
| <i>Chapitre III.</i> — L'évolution des conceptions en ce qui concerne la participation financière de l'Etat .....               | 49  |
| <i>Chapitre IV.</i> — Les formes de la participation financière de l'Etat .....                                                 | 63  |
| <b>Deuxième Partie. — L'organisation actuelle</b> .....                                                                         | 73  |
| <i>Chapitre I.</i> — Les activités secourues .....                                                                              | 76  |
| <i>Chapitre II.</i> — Les conditions préalables. Les cadres administratifs .....                                                | 101 |
| <i>Chapitre III.</i> — Le mécanisme financier .....                                                                             | 124 |
| <b>Troisième Partie. — Appréciation générale. Tendances nouvelles</b> .....                                                     | 157 |
| <i>Chapitre I.</i> — Appréciation générale .....                                                                                | 161 |
| <i>Chapitre II.</i> — Les tendances nouvelles .....                                                                             | 179 |
| <i>Chapitre III.</i> — L'exemple de l'Italie .....                                                                              | 197 |
| <b>Conclusion</b> .....                                                                                                         | 219 |

---





